

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Mgr. Jan Holásek, LL.M.

Jaký Senát? Postavení Senátu v ústavním systému České republiky

What Senate? Position of Senate in the Constitutional System of the Czech Republic

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: JUDr. Jiří Hřebejk, Ph.D.

Ústavní právo

Datum vypracování práce: 30. listopadu 2017

Prohlašuji, že předloženou rigorózní práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 230 872 znaků včetně mezer.

Mgr. Jan Holásek, LL.M.

V Praze dne 30. listopadu 2017

Obsah

Úvod	8
1 Ústavní postavení Senátu v České republice, jeho právní zakotvení a historický vývoj	11
1.1 Ústavní a právní zakotvení Senátu	11
1.2 Historie ustavení Senátu České republiky	11
1.3 Historie Senátu od vzniku Československé republiky	14
2 Bikameralismus	20
2.1 Úvod	20
2.2 Důvody pro bikamerální uspořádání a poslání druhých komor	21
2.3 Ustavení druhé komory	22
2.3.1 Volba druhé komory na základě všeobecného a rovného volebního práva	22
2.3.2 Volba druhé komory na základě všeobecného volebního práva zohledňující územní členění státu	22
2.3.3 Ustavení druhé komory bez využití všeobecného volebního práva	23
2.4 Typologie bikameralismu dle vztahu mezi komorami	23
2.5 Typologie bikameralismu dle zájmů chráněných druhou komorou	24
2.6 Vybrané příklady dvoukomorových systémů v zahraničí	24
2.6.1 Spojené státy americké	24
2.6.2 Velká Británie	27
2.6.3 Spolková republika Německo	28
2.6.4 Francie	30
2.6.5 Rakousko	32
3 Postavení Senátu vůči Poslanecké sněmovně a aplikace bikameralismu v Parlamentu České republiky	35
3.1 Odlišný volební systém dvou komor	35
3.2 Různý počet členů a různá délka volebních období dvou komor	35
3.3 Legislativní proces a odlišné role komor	36
3.4 Zákonné opatření Senátu	39
4 Postavení Senátu vůči moci výkonné	43
4.1 Postavení Senátu vůči prezidentovi republiky	43
4.2 Postavení Senátu vůči vládě	49
5 Postavení Senátu vůči moci soudní	50
5.1 Obecné soudy	50

5.2	Ústavní soud	50
6	Postavení Senátu vůči dalším vrcholným orgánům.....	54
7	Zákonodárný proces a další rozhodovací procesy a oblasti působnosti Senátu	55
7.1	Zákonodárný proces.....	55
7.2	Zákonná opatření	56
7.3	Jednání o mezinárodních smlouvách	57
7.4	Projednávání záležitostí Evropské unie	58
7.5	Jednání ve věcech bezpečnosti republiky	62
7.6	Právo na informace a vysvětlení	64
7.7	Autonomní oprávnění – vnitřní organizace Senátu	64
7.7.1	Předseda a místopředsedové Senátu.....	64
7.7.2	Výbory a podvýbory Senátu	65
7.7.3	Komise Senátu.....	65
7.7.4	Petice a jiná podání občanů	66
7.7.5	Veřejná slyšení	66
7.8	Stykový zákon.....	67
7.8.1	Jednání o návrhu ústavního zákona nebo jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor.....	68
7.8.2	Součinnost komor při projednávání návrhů zákonů	69
7.8.3	Účast Parlamentu v řízeních o kontrole ústavnosti zákonů a mezinárodních smluv	70
7.8.4	Vzájemné informování komor o výsledcích jednání	70
7.8.5	Pracovní skupina komor	71
7.8.6	Stálé delegace Parlamentu v meziparlamentních organizacích a v jiných mezinárodních institucích	71
7.8.7	Společný Evropský výbor.....	71
8	Faktické působení Senátu v legislativním procesu	73
8.1	Působení Senátu v legislativním procesu během prvních let po jeho zřízení – První funkční období (1996–1998) a druhé funkční období (1998–2000)	73
8.2	Působení Senátu v legislativním procesu v poslední době – 8. funkční období (2010–2012), 9. funkční období (2012–2014) a 10. funkční období (2014–2016)	73
8.3	Role Senátu v legislativním procesu pohledem kvantitativní analýzy	74
8.3.1	Ratifikace mezinárodních smluv a rozhodování o vysílání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky, pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem.....	75
8.3.2	Schvalování návrhů ústavních zákonů a novel Ústavy a volebních zákonů.....	75

8.3.3	Schvalování běžné legislativy Senátem.....	75
9	Vybrané volby do Senátu v letech 1996–2016 a srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny v tomto období	76
9.1	První a druhé volby do Senátu ve srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny.....	76
9.2	Volby do Senátu a do Poslanecké sněmovny v roce 2010.....	78
9.3	Volby do Senátu v roce 2012 a volby do Poslanecké sněmovny v roce 2013.....	79
9.4	Volby do Senátu v roce 2014.....	80
9.5	Volby do Senátu v roce 2016 a volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017.....	80
10	Volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny a do Senátu, do obecních zastupitelstev, do krajských zastupitelstev a do Evropského parlamentu po dobu existence Parlamentu České republiky	81
11	Nově vzniklá politická hnutí a jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně a v Senátu	83
11.1	Věci veřejné	83
11.2	Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury	84
12	Navrhované úpravy postavení Senátu v ústavním systému České republiky	86
12.1	Návrh Komise Senátu pro Ústavu České republiky na změnu ústavy České republiky (senátní tisk č. 84)	86
12.1.1	Zákonodárná iniciativa	86
12.1.2	Lhůta pro projednání návrhů zákonů Senátem	87
12.1.3	Schvalování zákonů Poslaneckou sněmovnou, které Senát zamítl kvalifikovanou většinou.....	87
12.1.4	Projednávání pozměňovacích návrhů Senátu k návrhům zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou	88
12.1.5	Hlasování o zákonu vetovaném prezidentem republiky	89
12.1.6	Prolomení zásady diskontinuity činnosti Poslanecké sněmovny.....	90
12.1.7	Úprava procedury projednávání návrhů ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy.....	90
12.1.8	Rozšíření výčtu zákonů podle čl. 40 Ústavy	91
12.1.9	Zákonná opatření Senátu	91
12.1.10	Vyslovování souhlasu Parlamentu s ratifikací nebo odstoupením od mezinárodní smlouvy.....	92
12.2	Návrh novely Ústavy – sněmovní tisk č. 359 z roku 1999	93
12.2.1	Jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.....	93
12.2.2	Jmenování členů Bankovní rady České národní banky	94
12.3	Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění Ústava České republiky – sněmovní tisk č. 506.....	94
12.3.1	Ústavní žaloba na prezidenta republiky.....	95

12.3.2	Jmenování členů Bankovní rady České národní banky	95
12.3.3	Prodloužení lhůty, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou	96
13	Poznámky k vybraným otázkám ustavení Senátu, jeho fungování a výkonu jeho pravomocí.....	98
13.1	Volební účast a volební systém.....	98
13.2	Legislativní aktivita Senátu	98
13.3	Reprezentace politických stran v Senátu ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou a zajištění stability politické reprezentace a vyrovnávání výkyvů na politické scéně.....	98
13.4	Zapojení Senátu do přezkumu zákonů Ústavního soudu	99
14	Posílení postavení Senátu v ústavním systému a ve vnímání odborné a laické veřejnosti.....	100
14.1	Aktivnější vystupování v zákonodárném procesu a vůči Poslanecké sněmovně.....	100
14.2	Posílení postavení Senátu v ústavním systému České republiky.....	100
14.3	Koncepční témata	100
14.4	Výkon funkce senátora	101
14.5	Komunikace a otevřenost vůči odborné i obecné veřejnosti.....	101
14.6	Senát jako obhájce regionálních zájmů a případné změny způsobu ustavení Senátu	101
15	Návrhy na úpravy postavení Senátu v ústavním systému České republiky a jeho pravomocí.....	103
15.1	Úprava pravomocí Senátu v zákonodárném procesu.....	103
15.1.1	Zákonodárná iniciativa	103
15.1.2	Prodloužení lhůty na projednávání návrhů zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou.....	103
15.1.3	Kvalifikovaná většina při přehlasování Senátu	104
15.1.4	Možnost Poslanecké Sněmovny projednávat jednotlivé pozměnovací návrhy Senátu.....	104
15.1.5	Rozšíření výčtu tzv. organických zákonů.....	104
15.1.6	Zákonná opatření Senátu	104
15.2	Rozšíření pravomocí vůči moci soudní.....	105
15.3	Úprava procesu ústavní žaloby na prezidenta republiky	105
15.4	Rozšíření pravomocí v zahraniční politice	106
15.5	Rozšíření pravomocí vůči dalším státním orgánům.....	106
	Závěr.....	108
	Seznam použité literatury:	109
	Příloha č. 1	112
	Shrnutí/Abstrakt	113

Summary/Abstract	116
-------------------------------	------------

Úvod

„...Senát jako druhá komora bývá ve světě nazýván 'komorou reflexe,' místem druhého, důkladnějšího, klidnějšího zamyšlení. Je místem, kde se uklidní stranické vášně a věc se probere ještě jednou.

Zatímco Sněmovna je doslova kolbištěm, ve kterém poslanci vzrušeně pobíhají ve stranických dresech, senátoři chodí klidně v civilních šatech, i když pod nimi stranický dres někdy prosvítá. To proto, že poslanci jsou zcela závislí na svých stranách – bez nich by se na kandidátní listiny nedostali. Musí proto sekat dobrotu, a odezírat z úst svého vůdce. Což se o senátorech říci nedá. Každý z nich se do Senátu musel dostat sám za sebe, za své lidské i profesní kvality. Strana mu někdy může pomoci, ale nevzniká tu žádná závislost: senátor není vázán žádnými pokyny.¹

Každodennost Senátu je v roli toho, kdo červeným inkoustem opravuje 'písemky,' Senát opravuje chyby v zákonech, přijatých Sněmovnou, vrací poslancům zákony s mezerami a s chybami, a ti je pak – rádi nerádi – schválí podruhé už bez mezer a chyb.²

Senát je také zařízení proti 'překocení lodi' – což se ocení, až když jsou velké vlny. V našem stále neklidnějším a nepřehlednějším světě je třeba být velmi obezřelý a počítat s bouřemi. Když náhle rozčilená společnost prudce otočí doprava nebo doleva, vymění se ve volbách celá Sněmovna a má chuť z gruntu přepsat ústavu a rychle předělat nejdůležitější zákony. Ale i v této chvíli se Senát může změnit jen z jedné třetiny: Senát je uklidňující, stabilizující prvek politického systému: zabrání státnímu převratu.³ Kupříkladu takovému Maďarsku dnes Senát tuze chybí.

Všechno ale záleží na voličích: když navolí stranicky stejně složenou Sněmovnu i Senát, ztrácí druhá komora smysl. Ona má být vyrovnávkou a ne razítkem, které pouze stvrzuje vůli Sněmovny.

¹ Je třeba uvést, že ani poslanci nejsou vázáni žádnými pokyny; podle čl. 26 Ústavy poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou při tom vázáni žádnými příkazy.

² V souladu s čl. 47 Ústavy však Poslanecká sněmovna může trvat na původním návrhu zákona, a to nadpoloviční většinou všech poslanců.

³ Patrně míněno překotným ústavním anebo zákonným změnám, protože „státní převrat“ je zpravidla vnímán jako protiústavní proces.

*Sněmovnu si udělají hlavně strany. Senát hlavně voliči. Proto je třeba nejen jít volit, ale hlavně trochu předem popřemýšlet.*⁴

Senát byl zřízen Ústavou České republiky (dále rovněž jen „Ústava“) v rámci bikameralistického uspořádání Parlamentu vedle Poslanecké sněmovny jako strážce právního státu, základních práv a svobod, pravidel politické soutěže, jako strážce stability ústavního pořádku. Propojuje centrální úroveň politiky s politikou komunální.⁵ I v Senátu hrají politické strany významnou úlohu, byť ne tak dominantní jako v Poslanecké sněmovně.

Senát byl zřízen jako spíše slabší druhá komora. Jeho ustavení provázely komplikace, jak co se týká jeho ústavního uspořádání, tak reálného ustavení. Předpokládaný ústavní zákon o vytvoření Prozatímního senátu nebyl přijat a Prozatímní senát nebyl ustaven. Senát byl ustanoven jako řádný Senát až v roce 1996, do té doby (od 1. 1. 1993) vykonávala jeho funkce Poslanecká sněmovna.

Na jednu stranu není činnost Senátu veřejnosti tolik známa, senátní volby obvykle provází nižší účast veřejnosti (a to zejména v druhém kole, v prvním kole jsou volby do Senátu zpravidla spojeny s volbami do zastupitelstev obcí nebo krajů a volební účast je vyšší), na straně druhé jsou senátoři ve svých obvodech zpravidla váženými osobnostmi a vyhledávanými představiteli veřejné sféry.

Senát, jeho úloha a někdy i samotná existence je někdy zpochybňována, možná spíše nedoceňována. Ústavní systém České republiky jistě může fungovat i bez Senátu, jeho vypuštění by však znamenalo nutnost reorganizace mnoha ustanovení Ústavy a ústavních procesů, zejména v oblasti legislativního procesu a funkcí Senátu vůči ústavnímu soudu, a zároveň by zbavilo ústavní a politický systém České republiky významného stabilizujícího a korigujícího prvku. Záměrem této rigorózní práce je vyzdvihnout základní principy koncepce dvoukomorových parlamentů, poukázat na historii bikameralismu v novodobém Československu a České republice, popsat principy fungování druhých komor v ústavních

⁴ PITHART, Petr. *Význam Senátu PČR* (materiál pro kandidáty do Senátu Parlamentu České republiky), 2016.

⁵ Je třeba odlišit komunální (místní) politiku s regionální politikou, která se odehrává na úrovni krajů. Jan Kysela odkazuje na názor Petra Pitharta, Vladimíry Dvořákové a Jiřího Kunce, který rozlišuje roviny politického rozvažování. Rozlišují metapolitiku, tedy definování základních pravidel politického systému, politiku středního dosahu, která definuje shodu o důležitých aspektech ekonomické, sociální a zahraniční politiky, a mikropolitiku, kde dochází ke konkrétnímu vyjednávání o dílčích zájmech. Senát se přitom soustřeďuje na metapolitiku a politiku středního dosahu; in KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*. Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav, str. 164.

systémech, které mohou být pro český Senát inspirací, zmapovat principy fungování, postavení a pravomoci Senátu v současné době, a to včetně návrhů na možnou úpravu ústavního postavení Senátu, dále se zamyslet nad tím, jakými cestami by bylo možno zvýraznit postavení Senátu v ústavním a politickém systému České republiky, navrhnout konkrétní úpravy pravomocí Senátu vedoucí k pojištění jeho postavení a pokusit se tak naznačit možné odpovědi na otázku položenou v názvu této rigorózní práce, a to tak, aby byl Senát více doceněn nejen politickými představiteli, ale rovněž odbornou veřejností a zejména občany České republiky.

1 Ústavní postavení Senátu v České republice, jeho právní zakotvení a historický vývoj

1.1 Ústavní a právní zakotvení Senátu

Právní status Senátu České republiky je zakotven zejména v Ústavě České republiky,⁶ dále pak zákonem o jednacím řádu Senátu,⁷ zákonem o sídle Parlamentu České republiky,⁸ zákonem o střetu zájmů,⁹ zákonem o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců,¹⁰ zákonem o volbách do Parlamentu České republiky,¹¹ a rovněž ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky.¹²

Pravomoci Senátu a senátorů jsou dále upraveny v dalších zákonech, které se primárně týkají dalších státních orgánů a institucí, a to zejména zákon o volbě prezidenta České republiky,¹³ zákon o Ústavním soudu České republiky,¹⁴ zákon o Veřejném ochránci práv,¹⁵ zákon o státních vyznamenáních České republiky¹⁶ a zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.¹⁷

1.2 Historie ustavení Senátu České republiky

Zakotvení Senátu do ústavního systému České republiky provázely při přípravě Ústavy České republiky rozsáhlé diskuse. Většina politické reprezentace se dohodla na dvoukomorovém parlamentu a diskuse se tak týkala působnosti a charakteru druhé komory.

⁶ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném a účinném znění.

⁷ Zákon číslo 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

⁸ Zákon číslo 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky, v platném a účinném znění.

⁹ Zákon číslo 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném a účinném znění.

¹⁰ Zákon číslo 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, v platném a účinném znění.

¹¹ Zákon číslo 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, v platném a účinném znění.

¹² Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném a účinném znění.

¹³ Zákon číslo 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, v platném a účinném znění.

¹⁴ Zákon číslo 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

¹⁵ Zákon číslo 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném a účinném znění.

¹⁶ Zákon číslo 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních České republiky, ve znění účinném od 29. 7. 1994.

¹⁷ Zákon číslo 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění.

Například Václav Havel však uvádí: „*Já osobně jsem bezvýhradně na straně oné menšiny, která je pro jednokomorový parlament.*“¹⁸ Tento pohled Václav Havel odůvodňuje nebezpečím zdržování zákonodárného procesu v čase fundamentálních změn právního řádu, nákladností druhé komory, neuspokojivými zkušenostmi se Senátem z dob První republiky i nedobrymi zkušenostmi s rovným postavením obou komor v socialistickém Federálním shromáždění.

Koncepce a důvody pro zřízení Senátu, diskutované při jeho zřizování, byly různé: kontrolní a revizní funkce vůči Poslanecké sněmovně, zkvalitnění legislativy, pojistka ústavního systému, případně Senát jako jakási „rada moudrých.“ Další koncepcí byla náhražka spolkové rady, v Německu zastupující regiony. Konečně byla diskutována i otázka rozdělení agendy mezi oběma komorami, kdy by se Poslanecká sněmovna věnovala veřejnému a Senát soukromému právu. Poslední koncepce je v zásadě velmi obtížně proveditelná, nicméně v některých ohledech byla do úpravy postavení Senátu zahrnuta, jako např. vyloučení zákona o státním rozpočtu z působnosti Senátu.¹⁹ Koncepce regionálního Senátu, která byla dávána do souvislosti s trendy decentralizace a regionalizace v Evropě, nebyla přijata.²⁰ Lze tedy odkázat na některá vyjádření, učiněná v průběhu přípravy Ústavy, kde např. dle vládní komise pro přípravu Ústavy²¹ je Senát podle tohoto záměru součástí mechanismu brzd a rovnováhy mezi jednotlivými mocemi, rozdíly mezi komorami mají zabezpečit, „*že na zákon se podívá také někdo jiný, reprezentace jiného spektra, což by mělo vést ke zkvalitnění legislativy.*“ Úkolem druhé komory je být „*jakousi brzdou, vyvážením, stabilizujícím prvkem,*“²² a konečně slova poslance Ivana Maška při projednávání Ústavy: „*...Víme, že instituce Senátu může být důležitou součástí systému kontrol a protivah státní moci, může mít smysl při dělbě zákonodárné činnosti i úlohu stabilizujícího prvku v období politických krizí.*“²³

¹⁸ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy, Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, str. 425.

¹⁹ V souladu s čl. 42 Ústavy návrhy zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda a tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich Poslanecká sněmovna.

²⁰ Blíže viz.: KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 113–115.

²¹ Komise vlády ČR pro přípravu Ústavy ČR byla zřízena usnesením vlády č. 484 z 10. července 1992.

²² Idea české státnosti (těsnopisecký záznam z konference konané v říjnu 1992 na Pražském hradě) in KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu; Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 90.

²³ Vystoupení poslance Ivana Maška (těsnopisecká zpráva ze schůze ČNR v prosinci 1992) in: tamtéž.

Přestože byl Senát nakonec právně zakotven do ústavního systému České republiky, fakticky započal své působení až po prvních volbách do Senátu v roce 1996. Oproti Senátu byla Poslanecká sněmovna naplněna bez jakýchkoliv pochybností, kdy se dnem účinnosti Ústavy stala dosavadní Česká národní rada Poslaneckou sněmovnou Parlamentu nové České republiky.²⁴ Po několik let tedy faktický stav neodpovídal ústavnímu systému orgánů zákonodárné moci předvídanému Ústavou. Ústava však s tímto stavem ve svých přechodných a závěrečných ustanoveních²⁵ počítala. Do doby zvolení Senátu podle Ústavy měl vykonávat funkce Senátu Prozatímní senát²⁶ s tím, že Prozatímní senát měl být ustaven způsobem stanoveným v ústavním zákoně. Takový ústavní zákon by musel být přijat Poslaneckou sněmovnou, a to třípětinovou většinou všech poslanců vyžadovanou pro ústavní zákony. Návrhy ústavních zákonů zřizujících Senát²⁷ byly opakovaně zamítnuty a Ústavní zákon zřizující Prozatímní senát tak nikdy nebyl přijat. Zřízení Prozatímního senátu nebylo konstruováno jako podmínka pro ustavení konečného/trvalého Senátu, ten mohl být zřízen i po dobu trvání prvního volebního období Poslanecké sněmovny.

Do nabytí účinnosti ústavního zákona o zřízení Prozatímního senátu vykonávala funkce Senátu Poslanecká sněmovna.²⁸ Po dobu výkonu funkcí Senátu Poslaneckou sněmovnou nebylo možno Poslaneckou sněmovnu rozpustit.²⁹ Jde o speciální právní úpravu k čl. 35 Ústavy, které stanoví případy, kdy může být Poslanecká sněmovna prezidentem republiky rozpuštěna.³⁰

²⁴ Čl. 106 odst. 1 Ústavy; volební období takto zřízené Poslanecké sněmovny končilo dnem 6. června 1996.

²⁵ Hlava osmá Ústavy.

²⁶ Čl. 106 odst. 2 Ústavy.

²⁷ Návrhů bylo v průběhu let více, některé se skládaly z různých variant, ať již se 174 volenými senátory na straně jedné, či 81 senátory vybranými losem na straně druhé, později také s 81 senátory ustanovenými podle poměru mandátů, které jednotlivé politické strany získaly ve volbách do Federálního shromáždění v červnu roku 1992.

²⁸ Aleš Gerloch, uvádí, že tuto normu je třeba vykládat tak, že Poslanecká sněmovna měla vykonávat přiměřeně funkce Senátu, neboť některá ustanovení Ústavy, vztahující se ke vztahu Poslanecké sněmovny a Senátu, při existenci pouze jedné komory nelze bez ztráty logiky věci naplnit (zejména čl. 45 a násl., podle nichž postupuje Poslanecká sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu návrh zákona, se kterým vyslovila souhlas a Senát se pak k tomuto návrhu zákona usnáší; In: GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*, str. 137-138.

²⁹ Čl. 106 odst. 3 Ústavy.

³⁰ Čl. 35 odst. 1 Ústavy může prezident rozpustit Poslaneckou sněmovnu, jestliže: a) Poslanecká sněmovna nevyslovila důvěru nově jmenované vládě, jejíž předseda byl prezidentem České republiky jmenován na návrh předsedy Poslanecké sněmovny, b) Poslanecká sněmovna se neusnese do 3 měsíců o vládním návrhu zákona, s jehož projednáním spojila vláda otázku důvěry, c) zasedání Poslanecké sněmovny bylo přerušeno po dobu delší než je přípustné, d) Poslanecká sněmovna nebyla po dobu delší tří měsíců způsobilá se usnášet, ačkoliv nebylo její zasedání přerušeno a ačkoliv byla v té době opakovaně svolána ke schůzi. Podle

Konstrukce Prozatímního senátu měla být v době konce České a Slovenské federativní republiky připravena rovněž pro případný přesun českých poslanců Federálního shromáždění ČSFR, které bylo v souvislosti s rozdělením ČSFR zrušeno, do Prozatímního senátu. Tato transformace však nebyla realizována.³¹

Vít Schorm uvádí tyto motivy poslanců pro nepřijetí ústavního zákona o Prozatímním senátu: (i) nechť dělit se o moc s poslanci Federálního shromáždění, kteří představovali špičky politických stran, (ii) obava ze zpomalení hospodářské reformy intervencemi senátorů, (iii) pochybnosti o legitimitě orgánu složeného z poslanců zvolených do jiného zákonodárného sboru; a (iv) nerozpustitelnost Poslanecké sněmovny po dobu, kdy není ustaven Prozatímní senát, ani Senát.³²

1.3 Historie Senátu od vzniku Československé republiky

Senát je poprvé od vzniku Československé republiky obsažen v Ústavě z roku 1920, která byla uvozena zákonem č. 121/1920 Sb. z a n. ze dne 29. února 1920. Předchozí orgány se zákonodárnou pravomocí, zřízené v průběhu ustavování nového československého státního zřízení byly přechodné jednokomorové povahy, reprezentující zástupce české a později slovenské politické reprezentace na území tehdejšího Československa, ať již je to Národní výbor,³³ který vznikl koncem roku 1916, nebo Národní shromáždění,³⁴ zřízené Prozatímní

čl. 35 odst. 2 Ústavy prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců.

³¹ P. Pithart v této souvislosti uvádí, že: „... Bezprostřední pohnutkou pro vznik Senátu byla pak snaha řešit úplně jiný problém než jak zajistit důkladnější dělbu práce jako dělbu moci uvnitř moci zákonodárné. Vznik Senátu jako instituce zprvu prozatímní souvisel s rozdělením federativního Československa, totiž s pragmatickou úvahou, jak pro rozdělení státu ústavní cestou získat teprve nedávno (v červnu 1992) zvolené poslance Federálního shromáždění. Toto shromáždění by se zvednutím ruky poslanců pro zánik federace jako federální parlamentní těleso de facto rozpustilo. Byl by to onen často apostrofovaný případ vypuštění rybníka samotnými kapry. Něco takového je ovšem – nejen podle všeobecného mínění – nemožné. Aby se tedy nemožné stalo možným, byl tu příslib brzkého zřízení jiného rybníku, ještě jednoho 'oddělení Parlamentu', Senátu. Tak měl vzniknout Prozatímní senát... nakonec ovšem zřízen nebyl, protože bývalí poslanci Federálního shromáždění neměli žádnou moc vynutit si splnění slibu bývalých poslanců České národní rady, nyní již řádných poslanců jediné komory Parlamentu. Takže na samém počátku existence Senátu je bohužel akt věrolomnosti. Obmyslnému důvodu pro vznik Senátu chyběla tak nakonec jakákoliv účtyhodnost. To nebylo dobré znamení.” Bližší viz. KYSELA, Jan: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století, Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*, str. 31.

³² SCHORM, Vít. *O funkčnosti Senátu v roli zákonodárce* (francouzský a český příklad) (nepubl. studie), str. 3 in: KYSELA, Jan. *Senát v Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*.

³³ Národní výbor vznikl jako reprezentativní orgán domácí politické scény, měl 30 členů a jednotlivé politické strany v něm byly zastoupeny podle výsledků voleb do Říšské rady v roce 1911.

³⁴ Národní shromáždění se skládalo z 256 poslanců a vzniklo rozšířením dosavadního Národního výboru podle výsledků posledních voleb za dob Rakousko-Uherska v roce 1911; byl to tedy nevolený Parlament. První

Ústavou z listopadu 1918. Ústava z roku 1920 zavedla bikameralistické uspořádání zákonodárné moci. Ústavou zřízené Národní shromáždění se skládalo z Poslanecké sněmovny a ze Senátu. Ústavou zřízená Poslanecká sněmovna měla 300 členů volených na 6 let, aktivní volební právo pro volby do Poslanecké sněmovny bylo zakotveno od 21 let, pasivní volební právo bylo zakotveno od 30 let. Senát měl 150 členů volených na 8 let, aktivní volební právo bylo stanoveno od 26 let, pasivní volební právo od 45 let. Délka volebních období stanovená Ústavou však nebyla v reálné ústavně-politické praxi dodržována. Aleš Gerloch uvádí, že běžnou ústavní praxí bylo rozpuštění Senátu před skončením jeho volebního období prezidentem republiky, aby se volby do obou komor Národního shromáždění konaly současně.³⁵ Obě komory se tedy volily stejným volebním systémem, do obou komor se volilo ve stejný čas, nepatrně odlišnou skupinou voličů. Nebyl zakotven princip částečného obměňování Senátu. Politické složení obou komor tak bylo identické, díky menším volebním obvodům byly v Senátu mírně zvýhodněny velké strany.³⁶ Poslanecká sněmovna měla v prvorepublikovém Parlamentu celkově mnohem silnější postavení, zejména pouze ona mohla vyslovit nedůvěru vládě a mohla přehlasovat Senát v zákonodárném procesu. Senát byl ustaven jako odborná, kontrolující komora bez přímého politického vlivu. I tak měl, alespoň formálně právně, Senát rozsáhlejší pravomoci než jsou pravomoci současného Senátu České republiky. Ze specifických pravomocí Senátu zakotvených v Ústavě z roku 1920 lze upozornit zejména na následující: Zákonodárná iniciativa náležela vládě a oběma sněmovnám, kdy návrh zákona mohla podat skupina nejméně 11 senátorů. Senát měl povinnost usnést se o návrhu zákona, přijatém Poslaneckou sněmovnou, do šesti týdnů, Poslanecká sněmovna o návrhu zákona, přijatém Senátem, do tří měsíců. Lhůty mohly být dohodou sněmoven prodlouženy nebo zkráceny. Pokud Senát zamítl nebo pozměnil návrh zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou tříčtvrtinovou většinou všech senátorů, musela jej Poslanecká sněmovna přehlasovat třemi pětinami všech poslanců. Prostřednictvím Stálého výboru, složeného ze šestnácti poslanců a osmi senátorů, se Senát podílel mimo jiné na právu interpelovat předsedu a členy vlády, na citačním právu, právu přijímat rezoluce a právu zřizovat kontrolní, respektive vyšetřovací komise. Jan Kysela uvádí, že při přípravě Ústavní listiny byl navržen Senát jako politický korektiv Poslanecké sněmovny založené na principu

novelou prozatímní ústavy, zákonem č. 138/1919 Sb. z a n., došlo ke zvýšení počtu poslanců na 270. Takto zřízené Národní shromáždění zahrnovalo rovněž zástupce Slovenska.

³⁵ GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*, str. 23.

³⁶ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav, str. 91.

všeobecnho volebního práva. Měl být spíše korektivem odborným, legislativním a technickým. Odkazuje na vyjádření Prof. Pavla Pešky, který k prvorepublikovému modelu dvoukomorového parlamentu podotýká: „...*Dvoukomorovost se ukázala jako zbytečnost. Senát se neosvědčil, byl kopií Poslanecké sněmovny a usnesení obou komor bývala identická.*” Nelze než souhlasit s Janem Kyselou, který uzavírá, že ve veřejném životě ovládaném politickými stranami, při celkově potlačeném postavení Národního shromáždění a při zvoleném způsobu volby obou komor, nebylo možné od prvorepublikového Senátu čekat více.³⁷

Poslední předválečná schůze Senátu proběhla v prosinci 1938, poté se již nikdy nesešel. Po dobu druhé světové války, za prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci, byla zákonodárná pravomoc svěřena prezidentu republiky, který, v souladu ústavním dekretem č. 2/1940 Úř. věst. čs., o prozatímním výkonu moci zákonodárné, vydával předpisy, jimiž se mění, ruší nebo nově vydávají zákony, v nezbytných případech formou dekretů k návrhu vlády se spolupodpisem předsedy vlády. Zákonodárné sbory vzniklé po ukončení druhé světové války byly jednokomorové, ať již Prozatímní národní shromáždění, zřízené Ústavním dekretem č. 18/1944 Úř. věst. čs., které zahájilo činnost v říjnu 1945, tak ústavodárné Národní shromáždění, zvolené v květnu roku 1946, jehož základním úkolem mělo být připravit novou Ústavu.

Dvoukomorový systém Parlamentu nebyl uplatněn ani při přípravě nové ústavy v letech 1946–1948. Nová Ústava Československé republiky, tzv. Ústava 9. května, která formálně vycházela z parlamentaristického uspořádání moci mezi Parlamentem, vládou a prezidentem, obsahovala jednokomorové Národní shromáždění. Diskuse postavení Parlamentu podle Ústavy 9. května je však v zásadě zbytečná, protože reálné centrum moci – vedoucí orgány Komunistické strany Československa, působilo mimo základní ústavní orgány.

Tzv. socialistická ústava z roku 1960 přinesla formálně i obsahově nižší úroveň ústavněprávního dokumentu. Co se týká formálního vymezení zákonodárné moci i nadále obsahovala jednokomorové Národní shromáždění.

³⁷ Blíže viz: KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy, Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, str. 391.

V roce 1968 byl přijat ústavní zákon č. 77/1968 Sb., o přípravě federativního uspořádání ČSSR, a dále ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým byla provedena federalizace Československa. Dosavadní unitární stát byl přeměněn na federativní stát dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků. Československou socialistickou republiku nadále tvořily na principu rovnoprávnosti Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika.³⁸ Ústavní zákon o československé federaci rozdělil působnosti mezi federaci a republiky³⁹ a vymezil legislativní působnosti mezi nově zřízené Federální shromáždění a Národní rady.⁴⁰ Nově vytvořené Federální shromáždění sestávalo ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů, obě sněmovny měly rovnoprávné postavení. Sněmovna lidu měla 200 poslanců, Sněmovna národů měla 150 poslanců, kdy za každou z republik bylo zvoleno 75 poslanců. K přijetí zákona bylo třeba souhlasu obou sněmoven, u ústavního zákona třípětinová většina všech poslanců Sněmovny lidu Federálního shromáždění a třípětinová většina všech poslanců Sněmovny národů zvolených v České socialistické republice a třípětinová většina všech poslanců Sněmovny národů zvolených ve Slovenské socialistické republice. Při přijetí vybraných zákonů platil ve Sněmovně národů tzv. zákaz majorizace, kdy poslanci, zvolení v každé ze dvou republik, hlasovali odděleně, aby nedošlo k přehlasování. Dvoukomorovost Federálního shromáždění byla do jisté míry potlačena tím, že se konaly společné schůze obou sněmoven, Parlament tak v zásadě jednal jako jednokomorový. Zákonodárná iniciativa náležela poslancům Federálního shromáždění, výborům obou komor, prezidentu republiky, federální vládě a oběma národním radám. Pokud byl schválen návrh zákona jednou komorou, byl předložen druhé a ta se musela o takovém návrhu zákona usnést do 3 měsíců, jinak platilo, že byl návrh zákona přijat. Nepřijaly-li obě komory návrh zákona v identickém znění, mohly se usnést na svolání dohodovacího řízení. Nebyl-li návrh zákona přijat ve shodném znění do 5 měsíců od prvního hlasování, mělo se za to, že byl zamítnut. Zamítnutý návrh zákona mohl být znovu podán až po uplynutí jednoho roku. Obě komory vyslovovaly důvěru vládě, poslanci obou komor měli právo interpelovat vládu a její členy a klást jim otázky. Dále bylo zakotveno předsednictvo Federálního shromáždění, které bylo oprávněno v době, kdy Federální shromáždění

³⁸ Čl. 1 Ústavního zákona o československé federaci.

³⁹ Čl. 7, 8, 9. Konkrétně Článek 7 stanovil výlučnou působnost ČSSR (zahraniční politika, národní obrana, federální státní hmotné rezervy, federální zákonodárství a práva v rozsahu působnosti federace a ochrana federální ústavnosti), Článek 8 stanovil společnou působnost federace a obou republik, Článek 9 pak výlučnou působnost republik.

⁴⁰ Čl. 36, 37, 38 Ústavního zákona o československé federaci.

nezasedalo, vydávat zákonná opatření jako neodkladné opatření, ke kterým by bylo třeba zákona. Zákonná opatření musela být na nejbližším zasedání potvrzena Federálním shromážděním, jinak pozbyla další platnosti. Předsednictvo Federálního shromáždění konečně vykonávalo své funkce i po uplynutí volebního období obou komor Federálního shromáždění, dokud nebylo zvoleno předsednictvo nové. Takto konstituované Federální shromáždění, založené na principu zákazu majorizace, bylo účinným nástrojem hájení národních zájmů Čechů a Slováků. Rizika, spojená s tímto konceptem, vyvstala na povrch po společenských změnách v listopadu 1989 a zrušení dlouholetého reálného mocenského centra vedení Komunistické strany Československa. Pokud se zájmy obou národních reprezentací dostaly do rozporu, byl v takové situaci federální Parlament ve své podstatě paralyzovaný.

Po roce 1989 bylo připraveno několik návrhů změny uspořádání Federálního shromáždění, které měly za cíl zefektivnit jeho fungování. Příkladem může být společný návrh ústavněprávních výborů obou komor Federálního shromáždění z roku 1992.⁴¹ Tento návrh uchoval dvoukomorovou koncepci Federálního shromáždění, které se mělo skládat z Poslanecké sněmovny a Senátu. Poslanecká sněmovna měla mít 200 členů a být volena na čtyři roky. Senát měl mít celkem 100 členů volených na čtyři roky, kdy v každé z republik by bylo voleno 50 senátorů. Postavení Senátu v zákonodárném procesu bylo navrženo tak, že jeho souhlas byl vyžadován pro upravený výčet zákonů podle dosavadního čl. 42 Ústavního zákona o československé federaci, o ostatních zákonech měla rozhodovat pouze Poslanecká sněmovna. V těchto případech disponovali senátoři zákonodárnou iniciativou. Návrhy zákonů byly podávány Poslanecké sněmovně. Po jejich předložení Poslaneckou sněmovnou Senátu je Senát mohl schválit, zamítnout a nebo změnit. Zamítnutí mělo charakter absolutního veta, v případě pozměňovacích návrhů mohla Poslanecká sněmovna tyto pozměňovací návrhy přijmout nebo zamítnout, což vedlo k zamítnutí celého návrhu zákona. Mohla též předložit k pozměňovacím návrhům Senátu nové pozměňovací návrhy, což vedlo ke svolání dohodovacího řízení. V rámci navrhovaných působností Senátu se Senát rovněž účastnil procesu ratifikace mezinárodních smluv. Na všechna usnesení Senátu se uplatnil zákaz majorizace.

⁴¹ Návrh ústavněprávního výboru Sněmovny lidu a Sněmovny národů na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon o čs. federaci, ústavní zákon o Ústavním soudu a Ústava ČSFR (FS ČSFR, 1992, VI. volební období, tisk 1212, archiv FS).

Další navrhované pravomoci Senátu zahrnovaly volbu prezidenta republiky (společně s poslanci), iniciace nedůvěry vládě, zřizování vyšetřovacích komisí, interpelace členů vlády, podání ústavní žaloby, citační právo a právo iniciace referenda. Konečně bylo navrhováno, aby Senát vyslovoval souhlas se jmenováním velvyslanců a vyslanců a navrhoval kandidáty na soudce Ústavního soudu. Předseda Senátu měl zastupovat prezidenta republiky ve výkonu jeho funkcí.

S ohledem na rozpad společného státu Čechů a Slováků však návrhy na změny federálního uspořádání republiky, včetně Federálního shromáždění, neměly šanci na praktické využití. Federální shromáždění bylo rozpuštěno v prosinci 1992 ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské federativní republiky.

V nově vzniklé svrchované České republice byl ustaven dvoukomorový Parlament České republiky, na Slovensku pak parlament jednokomorový,⁴² kdy kontinuitu v zákonodárné moci představovaly Česká národní rada a Slovenská národní rada, které doposud vykonávaly zákonodárnou pravomoc v republikách v rozsahu působnosti stanovených zákonem o československé federaci, a na ně navazující Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky v České republice a Národní rada Slovenské republiky ve Slovenské republice.

⁴² Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky, v platném a účinném znění.

2 Bikameralismus

2.1 Úvod

Podle Ústavy České republiky je Parlament tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem.⁴³ Je tedy představitelem bikameralismu, systému zákonodárné moci složené ze dvou částí – dvou komor Parlamentu. V ústavních systémech se vyskytují jak jednokomorové, tak dvoukomorové parlamenty.⁴⁴

Bikameralismus představuje uplatnění plurality uvnitř zákonodárné moci a umožňuje zamezit ukvapenému a tvrdému zákonodárství. Druhá komora je tak zpravidla konstruována jako brzda první komory, zajišťuje větší pluralitu názorů a zájmů, kvalitnější legislativní proces a funguje jako prvek kontinuity v případě rozpuštění první komory. Druhá komora rovněž může ve složených státech reprezentovat „federativní princip,“ např. v případě Ruska nebo USA; může rovněž zajišťovat zastoupení zámořských území (např. Francie). Zásadním momentem je, jestli je vztah mezi oběma komorami rovnoprávný, nebo má-li jedna z komor silnější postavení („právo posledního slova“).

Koncept druhé komory bývá kritizován, a nejde jen o ústavní systém České republiky. Jan Kysela uvádí: „*takřka všude, kde se s nimi setkáváme, byly a jsou kritizovány a zpochybňovány.*“⁴⁵ Kritika často poukazuje na omezené pravomoci, slabost druhých komor, které mnohým občanům připadají jako zbytečný přívěšek komory první, jež je vnímána jako parlament v užším slova smyslu. Mezi výjimky patří Senát amerického kongresu a podobně je tomu v případě druhých komor ve Švýcarsku nebo Francii. Tyto dobře vnímané druhé komory patří mezi komory silné. Vít Schorm ohledně druhých komor uvádí „*Jejich ambice má zůstat uměřená, ale jsou-li příliš nesmělé, neslouží k ničemu.*“⁴⁶ Lze konstatovat, že většina kritiky druhé komory nesměřuje proti existenci druhé komory, ale spíše proti jejímu postavení a roli.

⁴³ Článek 15 odst. 2 Ústavy.

⁴⁴ Jednokomorový Parlament má například Slovenská republika a Maďarsko. Dvoukomorový Parlament má např. Polsko, Rakousko, Itálie, Francie, Španělsko, Velká Británie, Belgie, Irsko, Nizozemsko, Rusko, Švýcarsko, Japonsko, USA, Kanada.

⁴⁵ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav, str. 9.

⁴⁶ SCHORM, Vít. *O funkčnosti v roli zákonodárce* (nepublikovaná studie), str. 2 in KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu*, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav.

V celosvětovém kontextu lze říci, že většina parlamentů je jednokomorových, nicméně menšina dvoukomorových parlamentů je nikoliv nevýznamná, například v Evropské unii má mnoho důležitých států bikamerální uspořádání.⁴⁷ Dvoukomorový parlament tedy rozhodně není orgánem neobvyklým. Souhrnná tabulka obsahující přehled jednokomorových a dvoukomorových parlamentů v globálním kontextu je uvedena v Příloze č. 1.

2.2 Důvody pro bikamerální uspořádání a poslání druhých komor

Historicky byly horní komory komorami aristokratickými, které se vyvinuly z poradních shromáždění panovníka, tvořených privilegovanými představiteli moci světské a moci církevní. Postupem času dochází k vynucení ustavení prvních komor, reprezentujících lid a horních komor, jako zastupitelských sborů privilegovaných vrstev, koncipovaných jako komory brzdící a rovnocenné komorám prvním. Horní komory dále fakticky slábly v souvislosti s rozšířením volebního práva a ztráty legitimacy (kromě legitimacy získané na základě voleb) nebo byly nově ustaveny jako druhé komory konstituované na základě volby.

V ústavních systémech současnosti můžeme identifikovat zejména následující základní úlohy druhých komor:

1. Podíl na zákonodárném procesu a zkvalitnění zákonodárství;
2. Brzda dolní sněmovny přímo ovládané politickými stranami v uskutečňování změn, které nemusejí být v dlouhodobějším horizontu v souladu s vůlí voličů;
3. Dosažení rozmanitosti, proporcionality a adresnosti celkové politické reprezentace v Parlamentu na základě úpravy principu reprezentace používaného v první komoře;
4. Pojistka a záchranná brzda liberální demokracie a právního státu;
5. Zastoupení regionů a subjektů federace ve složených státech;
6. Reprezentace specifických zájmů;
7. Nezávislost senátorů na politických stranách ovládajících dolní komoru parlamentu;

⁴⁷ Z členských států Evropské unie má dvoukomorový parlament vedle České republiky Rakousko, Polsko, Itálie, Francie, Španělsko, Velká Británie, Belgie, Nizozemsko, Irsko, jednokomorový parlament má pak Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Řecko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Švédsko. V Německu je pak zaveden hybridní systém Spolkové rady skládající se ze zástupců vlád jednotlivých spolkových zemí.

8. Zkušenost a morální autorita senátorů.⁴⁸

Obecně lze konstatovat, že aby mohla svoje poslání plnit, musí být horní komora tak silná, aby mohla revidovat a navrhopvat úpravy k návrhům předloženým dolní komorou, nesmí ale být zároveň tak silná, aby znemožnila vládě vládnout, ať již vyslovením nedůvěry, nebo trvalým blokováním zákonů, které byly schváleny dolní komorou. Obdobně lze říci i u dalších možných rolí druhé komory Senátu jako představitele moci zákonodárné vůči moci výkonné či ustanovování orgánů moci soudní, kde by měla mít možnost revidovat, nikoliv však znemožnit jejich výkon. Zdeněk Jičínský uvádí, že dobré fungování dvoukomorové soustavy „závisí na vyvážené kombinaci tří parametrů: specifčnosti, reprezentativnosti a prostředků činnosti. Každý z těchto parametrů musí být jemně stanoven, vyměřen. Druhá komora musí být odlišná od první, tj. specifická. Musí být reprezentativní a současně musí disponovat takovými pravomocemi, které jí umožní přispívat k vyváženosti moci.“⁴⁹ Legitimita a politická moc v současné době je odvislá z voleb, pokud tedy má být horní komora silná, je třeba, aby byla volena, měla by být ale jiná a jinak volená než komora dolní.

2.3 Ustavení druhé komory

První komora je v zásadě ve všech ústavních systémech konstituována jako sbor zástupců zvolených voliči na základě rovného volebního práva. Druhá komora může být konstruována na základě několika různých principů:

2.3.1 Volba druhé komory na základě všeobecného a rovného volebního práva

V tomto případě je druhá komora ustanovena rovněž na základě všeobecného a rovného volebního práva, při volbě druhé komory však budou obvykle použita jiná kritéria, aby druhá komora nebyla, co se týče reprezentace, shodná s první. Zpravidla se oproti první (dolní) komoře uplatní jiný volební systém, jiná délka mandátu, jiný způsob obměny členů komory, jiné parametry pasivního volebního práva.

2.3.2 Volba druhé komory na základě všeobecného volebního práva zohledňující územní členění státu

V tomto případě je druhá komora volena na základě všeobecného volebního práva, kdy určitá část území státu vysílá do druhé komory své zástupce. Počet zástupců může být

⁴⁸ Blíže viz. např.: SYLLOVÁ, Jana a kol. *Parlament České republiky*, Linde Praha, 2008, str. 40.

⁴⁹ JIČÍNSKÝ, Zdeněk. *Dvoukomorový parlament ČR*, in KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 22.

buď stejný za každou část státu,⁵⁰ nebo může jít o počet zástupců, reflektující velikost území anebo počet obyvatel. V tomto uspořádání lze dále rozlišit federální princip, kdy ve druhé komoře jsou zastoupeny subjekty federace, popřípadě autonomie stejným počtem reprezentantů bez ohledu na velikost a počet obyvatel subjektu federace, a administrativní princip, kdy je druhá komora složena ze zástupců krajů, případně jiných administrativních jednotek, opět buď se stejným počtem reprezentantů, nebo jejich počet odpovídá podílu obyvatelstva administrativní jednotky na celostátním počtu obyvatel. Lze argumentovat, že v případě federálního principu a stejného počtu zástupců za každý subjekt federace se druhá komora jeví jako nejopodstatněnější.⁵¹ Příkladem takového uspořádání bude zejména Senát amerického Kongresu nebo Rada kantonů švýcarského parlamentu.

2.3.3 Ustavení druhé komory bez využití všeobecného volebního práva

V tomto případě je horní komora ustavena nikoliv volbou, v současné době půjde zpravidla o výjimečné případy. Členové horní komory jsou jmenováni, nebo jejich členství vzniklo dědičně, případně jsou voleni z např. veřejných organizací.⁵²

Obecně lze konstatovat, že s ohledem na způsob konstituování komory jsou nejsilnější komory přímo volené, nejslabší pak komory jmenované nebo dědičné.

2.4 Typologie bikameralismu dle vztahu mezi komorami

V případě rovného bikameralismu mají obě komory v legislativním procesu stejně silné postavení, tedy k přijetí zákona je třeba souhlasu obou komor. Příkladem je například USA, Austrálie, Švýcarsko, nebo Itálie.

V uspořádání vyváženého bikameralismu má dolní komora poslední slovo, k tomu však dochází po vyčerpání možností dohody, často za využití institutu „člunku“ či „kyvadla“, které spočívá v přehlasování návrhu zákona mezi komorami, dokud není dosaženo kompromisního textu. Příkladem je Francie anebo Rumunsko.

Třetím typem je bikameralismus nerovný, kdy druhá komora, až na výjimky při přijímání určitých zákonů, zpravidla ústavních nebo mezinárodních smluv, může být přehlasována a má často konzultační, kontrolní a stabilizační funkci. Většinou budou mít

⁵⁰ Pak půjde o tzv. nerovné volební právo, např. Senát jako horní komora Kongresu USA.

⁵¹ GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*, 5. aktualizované vydání, 2015, str. 139.

⁵² Typická je například Horní komora (aristokratická komora) ve Velké Británii.

mnohem slabší postavení než komory v systému rovného anebo vyváženého bikameralismu. Jde například o Irsko, Slovinsko, Velkou Británii nebo Českou republiku.

2.5 Typologie bikameralismu dle zájmů chráněných druhou komorou

Zájmy, chráněné druhou komorou, mohou být různého charakteru. V případě federativních komor jde o zájmy států ve složeném státě (federace), např. v USA, Švýcarsku či Rakousku, nebo zájmy územních celků v unitárních, avšak decentralizovaných státech, jako je Francie, Itálie nebo Španělsko. Dále to mohou být zájmy profesních skupin a stavů, sdružených v korporacích – Irsko, Slovinsko – tyto komory plní spíše poradní a brzdicí funkce. Specifickými zájmy, chráněnými v druhé komoře, mohou být rovněž zájmy národních a religiózních menšin, jako např. Senát v Belgii. Konečně může jít i o komory, které nehájí žádné zvláště vymezené zájmy, jako např. Česká republika.

Reprezentace specifických zájmů se však může projevovat zejména složením a způsobem volby a dále kompetencemi. Členové horní komory chrání určité zájmy v závislosti na způsobu volby nebo takové zájmy chrání implicitně, kdy převážně reprezentují určitý společenský zájem, aniž by to bylo při ustanovování komory nezbytně nutně plánováno. Jan Kysela poukazuje na „*spontánní regionalizaci českého Senátu, v němž zasedá mnoho současných a bývalých starostů a obecních zastupitelů*.“⁵³

2.6 Vybrané příklady dvoukomorových systémů v zahraničí

2.6.1 Spojené státy americké

Senát amerického Kongresu je příkladem silné druhé komory rovného bikameralismu federativní povahy, který v ústavním systému USA zastupuje zájmy států. Každý stát je v senátu zastoupen dvěma senátory volenými přímou volbou voliči daného státu⁵⁴ na období šesti let. Předsedajícím senátu je viceprezident USA, který však formálně není členem senátu a hlasuje pouze v případě rovnosti hlasů.

Senát USA byl inspirací jednak pro ustavení druhých komor v dalších federativních ústavních systémech, jako jsou například Švýcarsko nebo Austrálie, jednak pro senáty v nefederativních státech, jako je i senát zřízený československou Ústavou z roku 1920

⁵³ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 25.

⁵⁴ Do roku 1913 byli senátoři Kongresu USA voleni zákonodárnými sbory jednotlivých států USA.

a jejím prostřednictvím i současný Senát, a to ve vztahu k jednotlivým charakteristikám amerického senátu, jako je delší mandát senátorů a vyšší věk pasivního volebního práva oproti členům dolní komory – sněmovny reprezentantů a částečná obměna a nerozpustitelnost Senátu.⁵⁵

Pokud se týká podílu Senátu na zákonodárném procesu, je zásadní a ve své podstatě rovná postavení Sněmovny reprezentantů. Výjimku tvoří návrhy finančních zákonů, které musí být nejdříve projednány ve Sněmovně reprezentantů. Senát je však může pozměnit nebo zamítnout. Zákonodárnou iniciativu mají členové obou komor, nikoliv prezident. Návrhy zákonů, které jsou v reálném politickém procesu prezidentem a ministerstvy americké vlády připravovány, si osvojí a převezmou senátoři nebo reprezentanti prezidentovy strany (není to však jejich právní povinnost) a předloží jej komoře, které jsou členy. Návrh zákona je následně předán výboru, případně podvýboru Senátu, kde je přezkoumán senátory. Členství ve výborech je spojeno se značnou mírou prestiže, za nejprestižnější je považováno členství v rozpočtovém výboru a ve výboru pro zahraniční záležitosti.⁵⁶ Ve výborech či podvýborech mohou být uspořádána veřejná slyšení, na kterých vystupují zástupci zájmových skupin a odborné veřejnosti a k návrhu zákona se vyjadřují. V podvýboru může být návrh zákona přepracován a postoupen výboru, může být rovněž zamítnut a poté projednávání návrhu zákona končí. Výbor může návrh zákona, odsouhlasený podvýborem, schválit, může

⁵⁵ Důvody pro uspořádání amerického Senátu byly popsány v tzv. Listech Federalistů, jejichž autory byli američtí státníci Alexandr Hamilton, James Madison a John Jay. Z uváděných důvodů lze vybrat zejména následující, které mohou mít i obecnější dopad pro uspořádání Senátu České republiky (čerpáno z KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy: Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, str. 201 a násl.):

- Vyšší věk pasivního volebního práva ve srovnání se Sněmovnou reprezentantů je zdůvodňován větším rozsahem potřebných znalostí a dovedností senátorů.
- Smysl dvoukomorového parlamentu je spatřován v prevenci zneužití moci jediným zákonodárným orgánem. Nezbytná shoda dvou odlišných komor takové nebezpečí zmenšuje.
- Senát je pojistkou proti vášním Sněmovny reprezentantů. Aby však mohl být pojistkou kompetentní, musí se od první komory lišit. Odliší se způsobem volby, délkou mandátu a částečným obměňováním.
- Délka mandátu senátorů (6 let) je předpokladem větší nezávislosti na náladách voličů, jednak umožňuje kumulovat potřebné znalosti o cílech a zásadách zákonodárství.
- Menší počet senátorů umožní rozvinout u každého z nich pocit osobní odpovědnosti a současně umožní voličům senátory lépe kontrolovat.
- Zkušenost a zodpovědnost senátorů jsou důvody vedoucí k tomu, že právě Senát byl pověřen účastí na zahraniční politice státu.
- Částečné obměňování Senátu přispívá ke kontinuitě zákonodárství, jediné volby s sebou nepřinesou radikální zvrát v procesu tvorby zákonů. Nestálá vláda otřásá důvěrou občanů a snižuje prestiž státu v zahraničí.
- Konečně se uvádí, že historie nám nezanechala zprávu o žádné dlouhotrvající republice, jež by neměla Senát.

⁵⁶ Každý senátor je průměrně zapojen do více než 10 výborů, což mu umožňuje početný a kvalifikovaný aparát, kdy pro každého senátora pracuje mnoho desítek asistentů a poradců.

jej pozměnit nebo zcela zamítnout, poté rovněž zákonodárný proces končí. Návrh zákona schválený výborem je předložen Senátu. V případě jeho schválení Senátem je návrh zákona zaslán k projednání Sněmovně reprezentantů.

V případě projednávání návrhu zákona předloženého Senátu Sněmovnou reprezentantů, není-li návrh zákona schválen, je svolán dohodovací výbor. V případě nalezení shody hlasují o kompromisním návrhu obě komory, pokud návrh zákona neschválí, legislativní proces končí, pokud jej schválí, je návrh zákona předložen prezidentovi k podpisu. V případě, že návrh zákona, schválený oběma komorami, není prezidentem podepsán (veto), může být veto prezidenta překonáno souhlasem dvou třetin členů obou komor Kongresu.

Vedle podílu na zákonodárném procesu USA na federální úrovni má Senát důležitou roli v zahraniční a mezinárodní politice. Ratifikuje mezinárodní smlouvy sjednané prezidentem a dále vyslovuje souhlas se jmenováním velvyslanců USA v zahraničí, a to dvoutřetinovou většinou přítomných senátorů.

Senát USA rovněž uděluje souhlas se jmenováním soudců federálních soudů a dále dalších úředníků. Americký Senát je rovněž soudem, kdy projednává žalobu proti federálním úředníkům pro zneužití úřední moci (Senátu při výkonu této pravomoci předsedá předseda Nejvyššího soudu USA), kterou podává a řízení zahajuje Sněmovna reprezentantů.

V souvislosti s postavením Senátu USA je zajímavé, že Senát je na exekutivě americké vlády nezávislý co se týká analytické práce, informací a odborných zdrojů a má rozsáhlé zdroje, potřebné k výkonu svých kompetencí. Dále lze uvést, že v americkém Senátu jako v celém Kongresu neexistuje při hlasováních přísná stranická disciplína.

K polovině roku 2017 je složení amerického Senátu následující: 52 senátorů je členy republikánské strany, zatímco 46 senátorů se řadí k demokratům a pouze 2 senátoři zastávají svůj post jako nezávislí senátoři. V případě Sněmovny reprezentantů se 238 reprezentatů hlásí k republikánům, 193 k demokratům a 4 místa jsou v současné době neobsazena. Reprezentace politických stran je tedy v obou komorách Kongresu srovnatelná.⁵⁷

⁵⁷ Members of Congress. In Govtrack [online]. [cit. 2017-11-30].
Dostupné z <https://www.govtrack.us/congress/members>

2.6.2 Velká Británie

Sněmovna lordů Parlamentu Spojeného království je nejstarší druhou komorou na světě a zároveň poslední aristokratickou, respektive částečně aristokratickou horní komorou. Sněmovna lordů má v současné době, po přijetí tzv. House of Lords Act, přibližně 800 členů, je tedy asi jedinou druhou komorou v bikamerálních systémech, kdy má druhá komora více členů, než komora první. Mezi členy Sněmovny lordů patří arcibiskupové a biskupové (celkem 26), tzv. dědiční peerové (celkem 92), tzv. Lordové práva (celkem 27) a 507 doživotních peerů jmenovaných britským panovníkem za zásluhy jako významné osobnosti na základě návrhu ministerského předsedy nebo na doporučení tzv. House of Lords Appointments Commission. V minulosti byli peerové jmenováni dědičně s výjimkou Lordů práva, arcibiskupů a biskupů.

Z hlediska politické příslušnosti má v polovině roku 2017 stranickou příslušnost Konzervativní strany 250 peerů, 199 peerů se hlásí k Labour Party, 100 k Liberálním demokratům, 197 peerů se řadí k dalším stranám a 28 peerů se nehlásí k žádné politické skupině. Mezi nimi je také 24 biskupů.⁵⁸ Složení dolní sněmovny je pro srovnání v polovině roku 2017 následující: 315 poslanců se hlásí ke Konzervativní straně, 259 poslanců se hlásí k Labour Party, 12 je členy Liberální strany, 6 je nezávislých a 58 poslanců je členy ostatních politických stran zastoupených v dolní komoře britského Parlamentu.

Po přijetí zákonů Parliamentary Act 1911 a Parliamentary Act 1949 má Sněmovna lordů slabší postavení v legislativním procesu. Legislativní proces může být zahájen jak v dolní sněmovně, tak ve Sněmovně lordů. Návrh zákona může být přijat i proti vůli Sněmovny lordů, pokud se o něm usnesla dolní sněmovna ve dvou zasedáních během jednoho roku. Pokud by během jednoho roku byla učiněna v návrhu zákona změna, běží lhůta znovu. Sněmovna lordů tedy může návrh zákona schválit, zamítnout (což se neděje zejména v případě, že je návrh zákona v souladu s volebním programem vítězné strany), nebo navrhnout změny. Změny mohou být iniciovány i vládou, nebo jsou iniciovány zástupci veřejnosti, nebo zájmových asociací. Návrh zákona je pak předložen Koruně k podpisu ve znění, schváleném oběma komorami, nebo v podobě, ve které byla poprvé předložena Sněmovně lordů. Zvláštním případem je schvalování finančních zákonů (o tom, který návrh

⁵⁸ Podle internetové stránky britského Parlamentu – House of Lords, House of Commons (<http://www.parliament.the-stationery-office>).

zákonu je návrhem zákona finančního, rozhoduje speaker dolní sněmovny), které mohou být předloženy Koruně k podpisu i v případě, že dosud nebyly Sněmovnou lordů schváleny.

Sněmovna lordů má v ústavním systému několik rolí. První rolí je již výše uvedená revizní role v legislativním procesu jako druhé komory, revidující návrhy zákonů přijaté dolní sněmovnou, kdy se Sněmovna lordů zaměřuje zejména na legislativní detaily a soulad s právním řádem. Sněmovna lordů rovněž projednává jako první sněmovna nekontroverzní zákony, které pak rychle procházejí dolní sněmovnou.

Další rolí je kontrola vlády. Členové Sněmovny lordů jsou oprávněni klást ministrům dotazy a přezkoumávat legislativu přijatou vládou na základě zákonného zmocnění a takovou legislativu v případě překročení zákonného zmocnění zrušit.

Konečně je Sněmovna lordů fórem pro debatu o velkých tématech národní politiky, která mohou být diskutována méně stranickým a méně formálním způsobem a bez časového omezení, oproti dolní sněmovně Parlamentu.

Zejména doživotní členové Sněmovny lordů obohacují britskou politiku o rozsáhlé zkušenosti a znalosti, je mezi nimi celá řada bývalých poslanců, bankéřů, ekonomů, vědců, umělců s velkou prestiží. Např. Výbor pro Evropskou unii je důstojným a kompetentním zástupcem Parlamentu při zkoumání návrhů nařízení a směrnic Evropské unie a partnerem vlády. Značné renomé má rovněž např. Výbor pro vědu a technologii, v němž zasedají mohé z předních osobností britské vědy, jež jí zjednávají zaslouženou pozornost ve světě politiky. Také díky tomu se horní sněmovna těší pověsti kvalitní platformy pro expertní politiku.⁵⁹

2.6.3 Spolková republika Německo

Orgánem obdobným druhé komoře německého Parlamentu je Spolková rada. Posláním Spolkové rady je reprezentovat zájmy spolkových zemí, implementovat jejich politické ideje a administrativní zkušenosti do zákonodárství a správy spolku a záležitostí Evropské unie.⁶⁰

⁵⁹ Blíže viz. KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 36–37.

⁶⁰ The German Federal Council (Bundesrat), informační bulletin Spolkové rady, in KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*.

Spolková rada se skládá ze zástupců vlád jednotlivých spolkových zemí. Každá země má podle počtu obyvatel tři až šest hlasů. Představitelé dané země jsou povinni hlasovat podle rozhodnutí země, kterou zastupují. V čele Spolkové rady je prezident Spolkové rady. V této funkci se postupně střídají premiéři spolkových zemí. Spolková rada zřídila pro své činnosti výbory, na jejich práci se podílejí jednak členové Spolkové rady, jednak experti, kteří členy Spolkové rady zastupují.

Co se týká postavení Spolkové rady v zákonodárném procesu, může Spolková rada iniciovat novou legislativu, má právo zákonodárné iniciativy. Pokud Spolková rada přijme návrh zákona (zpravidla na návrh jednoho ze států spolku), je návrh zákona předložen Spolkové vládě ke stanovisku. O návrhu zákona následně rozhoduje Spolkový sněm. Pokud podává návrh zákona Spolková vláda, nejdříve jej zašle Spolkové radě. Spolková rada ve spolupráci s vládami členských států zpracuje stanovisko, s nímž je po schválení Spolkovou radou návrh zákona vrácen vládě. Vláda následně zpracuje vlastní rozbor stanoviska Spolkové rady a předloží jej Spolkovému sněmu.

Spolková rada jedná o všech návrzích zákonů, které byly přijaty Spolkovým sněmem jako dolní komorou německého Parlamentu. Jednu skupinu zákonů tvoří zákony, které vyžadují výslovný souhlas Spolkové rady, například ústavní zákony, které musejí být schváleny kvalifikovanou většinou. Další kategorií jsou zákony, ke kterým může Spolková rada uplatnit námitky. Pokud chce Spolková rada uplatnit námitky k návrhu zákona schválenému Spolkovým sněmem, je zahájeno dohodovací řízení prostřednictvím svolání dohodovacího výboru. Dohodovací výbor je složen z jedné poloviny ze zástupců Spolkové rady a z jedné poloviny ze zástupců Spolkového sněmu a usnáší se většinou hlasů. Při neúspěchu dohodovacího řízení jsou Spolkové radě vyhrazeny dva týdny na zpracování konkrétních námitek vůči návrhu zákona. Spolkový sněm tedy rozhoduje buď o kompromisním návrhu dohodovacího výboru, nebo o námitkách Spolkové rady. Jestliže se Spolková rada usnese na námitkách po neúspěchu dohodovacího řízení absolutní většinou, musí být stejnou většinou přehlasována ve Spolkovém sněmu; pokud se usnesla většinou dvoutřetinovou, vyžaduje se ve Spolkovém sněmu rovněž dvoutřetinová většina. Obdobně schvaluje Spolková rada mezinárodní smlouvy.

V případě, že je vyhlášen spolkovým prezidentem stav nouzového zákonodárství, je Spolková rada oprávněna přijímat k návrhu Spolkové vlády zákony bez souhlasu Spolkového sněmu.

V rámci kontroly vlády má Spolková rada právo na informace a citační právo. Vedle toho je Spolková rada oprávněna potvrzovat většinu právních předpisů vydávaných Spolkovou vládou nebo ministerstvy.

Ve vztahu k moci soudní Spolková rada volí polovinu členů Spolkového ústavního soudu a je oprávněna obracet se na Ústavní soud ve věcech výkladu německé ústavy.

Spolková rada má rovněž pravomoci ve vztahu k Evropské unii, je mimo jiné oprávněna zaujímat stanoviska k návrhům nařízení a směrnic Evropské unie, které Spolková vláda bere v potaz. Pokud by však v dané věci byl vyžadován souhlas Spolkové rady, je toto stanovisko pro Spolkovou vládu závazné.

Působení Spolkové rady je všeobecně, jako výraz spolupráce politiků, odborníků, spolku a spolkových zemí, značně oceňováno a podporováno.

2.6.4 Francie

Francouzský Senát se skládá z 321 senátorů a je koncipován tak, že zajišťuje reprezentaci územních celků republiky s tím, že v Senátu jsou zastoupeni i Francouzi usazení mimo republiku.⁶¹ Často se uvádí, že jeho ustanovením dochází ke splnutí zákonodárné a místní moci.⁶²

Senátoři jsou voleni nepřímo kolegiem volitelů. Mezi volitele patří delegáti obcí, členové zastupitelstev regionů (departmentů), členové regionálních rad a poslanci.

Pasivní volební právo je stanoveno pro věk 35 let. Vždy se volí jedna třetina Senátu, senátoři jsou voleni na dobu 9 let.

Francouzský Senát má velmi důležitou roli v zákonodárném procesu. Zákonodárná iniciativa náleží předsedovi vlády a dále členům obou komor Parlamentu. Je-li návrh zákona projednáván v Senátu, je předložen některé ze senátních komisí. Komisí je jmenován zpravodaj, který řídí projednávání návrhu zákona v komisi, zpracovává zprávu, včetně

⁶¹ Čl. 24 francouzské ústavy.

⁶² KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, str. 21.

doporučovaných pozměňovacích návrhů a analýzy platného právního stavu. Následně o návrhu zákona Senát hlasuje, je-li návrh schválen, je postoupen dolní komoře, ta jej schválí v navrhované podobě, nebo může přijmout pozměňovací návrhy. V takovém případě se pozměněný návrh vrací do Senátu, který může pozměněný návrh schválit nebo opět přijmout změny. Tento postup je možné opakovat, dokud není návrh zákona přijat v identické podobě oběma komorami.⁶³ Po uskutečnění alespoň dvou čtení v každé z komor je oprávněn předseda vlády vstoupit do „přehazované“ mezi komorami a svolat dohodovací výbor obou komor. Smíšená dohodovací komise pak hledá dohodu u sporných ustanovení. Pokud se shodne na kompromisním návrhu otevřených bodů, je její návrh předložen oběma komorám, ke kompromisnímu návrhu rovněž může předložit své návrhy vláda. Obě komory poté předložený návrh projednají a schválí, nebo se obnovuje člunkové řízení. Francouzský zákonodárný proces umožňuje vládě vstoupit do řízení mezi oběma komorami v případě, že neuspěje dohodovací řízení a proběhne jedno další čtení v obou komorách Parlamentu. V takovém případě může vláda požádat Národní shromáždění jako dolní komoru Parlamentu o definitivní rozhodnutí. Národní shromáždění může schválit absolutní většinou s konečnou platností buď návrh dohodovací komise, poslední jím schválený návrh zákona, ke kterému může přiložit kterýkoliv z pozměňovacích návrhů Senátu. Možnost konečného rozhodnutí Národním shromážděním je zdůvodněna jeho silnější legitimitou, založenou na jeho přímé volbě.

Výjimkou z výše uvedeného pravidla jsou organické zákony, které se týkají Senátu (a také organické zákony, upravující volební právo občanů Evropské unie při obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu). Další speciální legislativa, finanční zákony, jsou předkládány nejdříve Národnímu shromáždění. Parlament není oprávněn podávat pozměňovací návrhy k tíži státního rozpočtu, pokud si je neosvojí vláda.⁶⁴ Souhlas francouzského Senátu ve formě zákona rovněž vyžadují významné mezinárodní smlouvy.

Francouzský Senát má dále celou řadu dalších pravomocí vůči moci výkonné, jako je např. zřizování vyšetřovacích komisí, členové Senátu mohou rovněž klást členům vlády dotazy. Obdobné oprávnění má Národní shromáždění a jeho členové. Nedůvěru vládě

⁶³ Institut tzv. Člunku / kyvadla.

⁶⁴ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 63.

vyslovuje pouze Národní shromáždění, premiér je však oprávněn požádat Senát o schválení prohlášení k celkové politice vlády.⁶⁵

Francouzský Senát je rovněž společně s Národním shromážděním informován vládou o návrzích aktů Evropské unie a může se ve věcech Evropské unie usnášet.

Senát se ve Francii těší značné prestiži. Jan Kysela uvádí, že se francouzský Senát osvědčil díky provázání všech tří aspektů existence druhých komor: aspektu reprezentativnosti, legitimacy a aspektu funkcionálnímu. Jde o zastupování územních celků v kombinaci se stabilizací chodu ústavních institucí a zajištěním kontinuity zákonodárství. K tomu vysoká úroveň prováděné práce, spočívající v dozoru nad kvalitou zákonů, ale i úvahách a diskusích. Francouzský Senát více než uspokojivě plní roli garanta práv menšin, pojistky proti ukvapenosti první komory a škodám z ní vzniklým.⁶⁶

Francouzský Senát je v současné době podle voleb v roce 2017 obsazen osmi uskupeními (a třemi nezařazenými senátory): Groupe Les Républicains (145 mandátů), Groupe socialiste et républicain (78 mandátů), Groupe Union centriste (49 mandátů), Groupe La République en marche (21 mandátů), *Groupe du Rassemblement démocratique et social européen* (21 mandátů), *Groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste* (15 mandátů), Groupe Les Indépendants – République et Territoires (11 mandátů) a RASNAG – nezávislí (5 mandátů), celkem tedy 348 mandátů. Současné politické obsazení dolní komory, Národního shromáždění, je Groupe La République en marche (313 mandátů), Groupe Les Républicains (100 mandátů), Groupe du Mouvement démocrate et apparentés (47 mandátů), *Groupe UDI, Agir et indépendants* (34 mandátů), *Groupe Nouvelle Gauche* (31 mandátů), Groupe La France insoumise (17 mandátů), Groupe de la Gauche démocrate et républicaine (16 mandátů), Députés non inscrits (18 mandátů) a jeden nezařazený člen dolní komory, celkem 577 mandátů. Lze tedy říci, že zastoupení politických stran je v obou komorách různorodé co do politických subjektů i počtu mandátů.

2.6.5 Rakousko

Horní komora rakouského Parlamentu, Spolková rada, je považována za slabou federativní komoru. Je volena rakouskými zemskými sněmy poměrným systémem na dobu volebního období příslušného zemského sněmu, podle počtu obyvatel v jednotlivých zemích.

⁶⁵ Čl. 49 francouzské ústavy.

⁶⁶ KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*, str. 228.

Největší země má dvanáct mandátů, nejmenší tři mandáty. Volby do zemských sněmů se konají v různých termínech.

Postavení Spolkové rady v zákonodárném procesu odráží její slabší postavení v ústavním systému Rakouské republiky. Spolkové radě náleží zákonodárná iniciativa, a to jako celku nebo jedné třetině členů Spolkové rady. Spolková rada se vyjadřuje do osmi týdnů ke všem návrhům zákonů, které přijme Národní rada jako dolní komora rakouského Parlamentu. O připomínkách Spolkové rady hlasuje Národní rada prostou většinou přítomných poslanců, přičemž musí být přítomna alespoň jedna polovina všech poslanců. Stanovená skupina zákonů vyžaduje vždy souhlas Spolkové rady, například ústavní zákony (zde se vyžaduje kvalifikovaná většina), mezinárodní smlouvy nebo zákony měnící postavení Spolkové rady. Konečně, ohledně některých zákonů, je Spolková rada pouze informována, jde zejména o rozpočtové zákony.

Co se týká vztahu k moci výkonné, je Spolková rada oprávněna, podobně jako Národní rada, dolní komora rakouského Parlamentu, kontrolovat činnost Spolkové vlády, dotazovat se členů vlády na všechny záležitosti výkonné moci a žádat veškeré informace, týkající se příslušného resortu, dále je oprávněna vyslovovat v rezolucích svá přání, týkající se uplatňování výkonné moci.⁶⁷ Každý člen Spolkové rady, obdobně jako Národní rady, je oprávněn vznášet na členy Spolkové vlády dotazy. V rámci práva na informace organizuje Spolková rada veřejné diskuse a slyšení k významným otázkám vnitřní a zahraniční politiky, k těm si opatřuje písemná stanoviska domácích i zahraničních expertů. Tzv. ankety přispívají k věcnému řešení problémů v politice. Jan Kysela uvádí, že ve vztahu k vládě se postupně vytvořila ústavní zvyklost: nově jmenovaná vláda přednáší před Spolkovou radou svůj program, byť jí Spolková rada nevyslovuje důvěru, vláda však má zájem informovat o svých legislativních záměrech... jejím prostřednictvím se pak informace dostávají k zemským sněmům.⁶⁸ Schvalovat rozpočtové zákony, zřizovat vyšetřovací komise a stálé orgány pro kontrolu zpravodajských služeb je oprávněna pouze Národní rada. Spolková rada je konečně oprávněna zaujímat stanoviska ke všem záměrům v rámci Evropské unie, zejména k návrhům nařízení a směrnic, a rovněž ke kandidátům do nejrůznějších orgánů Evropské unie. O těchto záměrech musí být Spolková rada informována a ke všem se může vyjádřit.

⁶⁷ Čl. 52 odst. 1 rakouské ústavy.

⁶⁸ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu, Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 54.

Ve vztahu k moci soudní jmenuje Spolková rada část soudců ústavního soudního dvora. Třetina členů Spolkové rady je rovněž oprávněna podat Ústavnímu soudnímu dvoru podnět k přezkoumání ústavnosti zákona.

Současné složení Spolkové rady je následující: Rakouská strana lidová – ÖVP (22 mandátů), Sociálně demokratická strana Rakouska – SPÖ (20 mandátů), Svobodná strana Rakouska – FPÖ (12 mandátů), Zelení Rakouska (4 mandátů), Team Stronach (1 mandát), Freie Partei Salzburg (1 mandát) a jeden nezařazený člen Spolkové rady, celkem 61 mandátů. V Národní radě jako dolní komoře rakouského Parlamentu je v současné době zastoupeno šest stran: Rakouská strana lidová – ÖVP (62 mandátů), SPÖ (52 mandátů), Svobodná strana Rakouska – FPÖ (51 mandátů), Neos (10 mandátů) a Pilz (8 mandátů), celkem 183 mandátů.⁶⁹

V historickém kontextu lze říci, že Spolková rada hraje podstatnější úlohu zejména v situaci, kdy je její politické složení podstatně jiné než složení Národní rady.

⁶⁹ <https://www.parlament.gv.at>

3 Postavení Senátu vůči Poslanecké sněmovně a aplikace bikameralismu v Parlamentu České republiky

Senát v České republice svým vymezením odpovídá konstrukci druhé komory, která je protiváhou první komory, tedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Toto vymezení je založeno na těchto nosných bodech:

3.1 Odlišný volební systém dvou komor

Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.⁷⁰ Volby do Senátu se konají rovněž tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, avšak podle zásad většinového systému. Zatímco aktivní volební právo do obou komor je shodné,⁷¹ pasivní volební právo je pro každou z komor odlišné. Do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let.⁷² Do Senátu může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let.⁷³ Díky odlišným prvkům volebního systému by mělo být dosaženo různorodého složení komor s různým politickým spektrem, názorovým složením a pohledem na řešenou problematiku. V Senátu budou zpravidla, s ohledem na pasivní volební právo, lidé starší, s již získanými profesními zkušenostmi, individuálnějším přístupem a nadhledem.

3.2 Různý počet členů a různá délka volebních období dvou komor

Poslanecká sněmovna má 200 poslanců, kteří jsou voleni na dobu 4 let.⁷⁴ Senát má 81 senátorů, kteří jsou voleni na dobu šesti let. Každé dva roky se volí třetina senátorů.⁷⁵ Všichni poslanci Poslanecké sněmovny jsou voleni najednou a v závislosti na politické a společenské situaci může dojít k podstatné obměně nejen poslanců, ale rovněž politických stran, a tedy politických programů a priorit zastoupených v Poslanecké sněmovně. Takový stav může mít za následek i radikální změnu v legislativní politice a snahu zrušit legislativu přijatou předchozí Poslaneckou sněmovnou a přijmout legislativu novou. Složení Senátu se při

⁷⁰ Čl. 18 odst. 1 Ústavy.

⁷¹ Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let (čl. 18 odst. 3 Ústavy).

⁷² Čl. 19 odst. 1 Ústavy.

⁷³ Čl. 19 odst. 2 Ústavy.

⁷⁴ Čl. 16 odst. 1 Ústavy.

⁷⁵ Čl. 16 odst. 2 Ústavy.

volbách mění jen částečně, každé dva roky z jedné třetiny. Senát tak (respektive 2/3 již v minulosti zvolených senátorů) může být a je, jak je uvedeno dále, zárukou kontinuity v legislativě a brzdou vůči nově zvolené Poslanecké sněmovně.

3.3 Legislativní proces a odlišné role komor

Obě komory mají zásadní a odlišné role v legislativním procesu, které by měly vést k vyváženosti a kvalitě přijímaných zákonů.

Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně.⁷⁶ V souladu s čl. 41 odst. 2 Ústavy může návrh zákona podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda anebo zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku. Podává-li návrh zákona Senát, musí se o jeho podání usnést. Návrh může k projednání v Senátu navrhnout senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Pokud je návrh návrhu zákona schválen, pověří Senát předsedu Senátu, aby senátní návrh zákona podal v Poslanecké sněmovně, a rovněž pověří některého ze senátorů, aby odůvodnil senátní návrh zákona při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.⁷⁷

Návrh zákona, se kterým vyslovila Poslanecká sněmovna souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu.⁷⁸ Senát postupuje při projednání návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou podle článků 46, 47 a 48 Ústavy. Senát projedná návrh zákona a usnese se k němu do třiceti dnů od jeho postoupení, a to tak, že usnesením návrh zákona schválí, zamítne, nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy anebo vyjádří vůli se návrhem zákona nezabývat. Senát tedy není oprávněn schválit nebo zamítnout části návrhu zákona, hlasuje o něm jako o celku. Jestliže se Senát nevyjádří ve lhůtě 30 dnů, platí, že je návrh uplynutím lhůty přijat. Toto neplatí v případě zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy, na jejichž přijímání se Senát musí podílet. Výslovný souhlas Senátu je rovněž třeba v případě schválení ústavního zákona. Souhlasu Senátu je rovněž třeba pro schválení mezinárodní smlouvy.⁷⁹

Mezi zákony, které musí být schváleny jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem, tedy patří jednak ústavní zákony a vyjádření souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy

⁷⁶ Čl. 41 odst. 1 Ústavy.

⁷⁷ Blíže viz. Ustanovení § 127–130 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

⁷⁸ Čl. 45 Ústavy.

⁷⁹ Čl. 10 a 49 Ústavy.

uvedené v čl. 10a odst. 1 Ústavy,⁸⁰ jednak přijetí volebního zákona a zákona o zásadách styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu.⁸¹ U ústavních zákonů není Senát vázán 30 denní lhůtou (čl. 46 odst. 1 se vztahuje pouze na návrh zákona, a nikoliv na návrh ústavního zákona), nemůže však navrhopvat pozměňovací návrhy a ty předložit Poslanecké sněmovně. Senát tedy návrh ústavního zákona odsouhlasí a pak je přijat, nebo neodsouhlasí a pak návrh zákona přijat není, Senát má tedy právo absolutního veta.

Podobně ustanovení čl. 40 Ústavy je ustanovením speciálním k obecným ustanovením upravujícím zákonodárný proces v čl. 45 až 48 Ústavy. Se shodným textem návrhu zákona musí vyjádřit výslovný souhlas obě komory Parlamentu. Senát tedy nemůže být přehlasován Poslaneckou sněmovnou a na přijímání zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy se tak neuplatní čl. 47 odst. 1 a 3 Ústavy. Pokud Senát vrátí návrh zákona, který je uveden v článku 40 Ústavy Poslanecké sněmovně, s pozměňovacími návrhy, hlasuje o něm Sněmovna ve znění schváleném Senátem. Poslanecká sněmovna návrh zákona schválí při souhlasu většiny poslanců.⁸² Pokud není návrh zákona s pozměňovacími návrhy schválen, zákon není přijat a legislativní proces končí. Obdobně u zákonů, uvedených v čl. 40 Ústavy, není Senát vázán třicetidenní lhůtou. Toto pravidlo nevyplývá přímo z textu ústavy, dovodil tak Ústavní soud, když ve svém nálezu uvedl, že: „Senát v tomto typu zákonodárné (a ústavodárné) procedury návrh projednat musí, není však vázán žádnou lhůtou, což sice Ústava výslovně nestanoví, ale což je stabilně akceptované již tradiční parlamentní praxí, tedy již existující ústavní zvyklostí, proti které z hlediska ústavněprávního není důvodu cokoli namítat.“⁸³ Senát se tak může k návrhům zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy usnést kdykoliv po jejich postoupení z Poslanecké sněmovny.

Ústavní soud se rovněž zabýval otázkou, co rozumět „volebním zákonem“ ve smyslu čl. 40 Ústavy. Lze diskutovat, zda půjde pouze o zákon, který se týká voleb do Poslanecké sněmovny anebo Senátu Parlamentu ČR, nebo půjde o všechny zákony, které upravují volby do všech zastupitelských sborů a případně i volby prezidenta republiky. Pojem volební zákon je uveden v jednotném čísle a lze argumentovat, že důvodem pro zařazení volebního zákona je to, aby sama Poslanecká sněmovna nemohla změnit podmínky vzniku Senátu, podobně pak

⁸⁰ Čl. 39 odst. 4 Ústavy.

⁸¹ Čl. 40 Ústavy.

⁸² Čl. 39 odst. 2 Ústavy.

⁸³ Nález Pl. ÚS 13/05 (č. 283/2005 Sb., č. 127/2005 Sb. ÚS, sv. 37).

bude platit v případě zákona o jednacím řádu Senátu a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou; měl by se tedy vztahovat pouze na zákon o volbě do Senátu. Ústavní soud se ve svém Nálezu Pl. ÚS 13/05 přiklonil k názoru, že pojem volební zákon zahrnuje všechny zákony o volbách do zastupitelských sborů. Argumentuje zejména tím, že pokud určitý výklad Ústavy působnost ústavního orgánu omezuje a jiný ji rozšiřuje, je třeba vždy použit výklad rozšiřující.⁸⁴ Dále argumentuje, že Ústava garantuje právo obcí a celků na demokratickou samosprávu tím, že zakotvila rigidnější proceduru přijímání zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a krajů oběma komorami.⁸⁵ Volební zákon tak ve smyslu čl. 40 Ústavy bude zahrnovat podle názoru Ústavního soudu vedle zákonů upravujících volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu zákony upravující volby do obecních zastupitelstev, zastupitelstev vyšších územně samosprávných celků-krajů, a konečně volby do evropského parlamentu. Zákony upravující volbu do jiných veřejnoprávních korporací podle Ústavního soudu mezi volební zákony ve smyslu čl. 40 nepatří.⁸⁶ Mezi volební zákony bude rovněž nově patřit i zákon o přímé volbě prezidenta republiky.

Zákon o jednacím řádu Senátu pak byl zahrnut do výčtu zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy z důvodů tzv. „Legislativní slušnosti“, tedy proto, že pravidla, jimiž se řídí vnitřní vztahy jedné z komor, by neměla být této komoře vnucena druhou komorou i proti její vůli. Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, byl do výčtu zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy zahrnut jednak z tohoto důvodu, a jednak z důvodu potřeby

⁸⁴ Ústavní soud v Nálezu Pl. ÚS 13/05 uvádí, že již v minulosti Ústavní soud vyslovil názor, že v situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu (...). Ani v projednávané věci není důvodu se od tohoto závěru odchylovat. Snahu Poslanecké sněmovny jednostranným postupem snížit roli Senátu, jenž je povinen spolu s dalším ústavními institucemi střežit základy státnosti (neomezující se na pouze senátní pravomoci v oblasti ústavodárné a zákonodárné) tak Ústavní soud musel odmítnout.

⁸⁵ Ústavní soud v Nálezu Pl. ÚS 13/05 uvádí, že právo občanů na samosprávu, jinými slovy na samostatné spravování obce i kraje prostřednictvím zastupitelstva, jejichž členové jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva, ústavně zabezpečuje a vymezuje hlava sedmá Ústavy ... Svobodné volby jsou podmínkou sine qua non demokratického státu. Při správě věcí veřejných nelze tuto podmínku omezovat pouze na kreaci moci zákonodárné, tedy na volbu poslanců a senátorů, nýbrž jest ji nutno vztahovat i na volbu členů zastupitelstev, jimiž jsou spravovány veřejné záležitosti na úrovni územně samosprávné. Má-li Senát plnit svoji stabilizační funkci, neexistuje žádný rozumný důvod, proč by při tvorbě volebních pravidel měl tuto funkci vykonávat pouze ve vztahu k volbám parlamentním, a nikoliv při tvorbě zákonů upravujících volby do těch orgánů, jimiž jsou samostatně spravovány obce a kraje.

⁸⁶ Ústavní soud v Nálezu Pl. ÚS 13/05 konkrétně uvádí, že za volební zákony ve smyslu čl. 40 Ústavy nelze považovat všechny zákony upravující volební materii. Zejména jimi nejsou volební pravidla, byť zákonem stanovená, jimiž jsou vytvářeny rozličné jiné orgány veřejné moci nebo orgány profesních samospráv, a to i kdyby na ně zákonodárce (nikoliv ústavodárce, jenž právo územních samosprávných celků samostatně se spravovat zakotvil přímo v Ústavě), přenesl výkon státní správy, tím méně pak na zákony upravující volby orgánů parlamentních komor a zastupitelstev či orgánů soukromých právnických osob.

podrobit jej přísnějšímu schvalovacímu procesu pro jeho význam ve vztahu k závazkům ČR vůči mezinárodní organizaci, na níž byly přeneseny některé pravomoci orgánů ČR. Tzv. stykový zákon může svěřit výkon působnosti komor vyjadřovat se k připravovaným rozhodnutím uvedené mezinárodní organizace prostřednictvím společného orgánu komor. Tento zákon tak může upravit nejen vnitřní činnost parlamentu, ale může se týkat i řešení zásadních otázek souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci uvedené v čl. 10 a odst. 1 Ústavy.⁸⁷

Požadavek souhlasu Senátu bude rovněž platit pro změnu těchto zákonů. Budou-li v zákoně, který mění více zákonů, obsaženy změny zákonů, které vyžadují pro své přijetí různý postup, bude nutno přijmout takový zákon v přísnější proceduře podle čl. 40 Ústavy.⁸⁸

3.4 Zákonné opatření Senátu

Zákonné opatření Senátu je speciální pravomoc Senátu přijmout opatření se silou zákona po dobu, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna a zajistit tak kontinuitu zákonodárného procesu. V souladu s čl. 33 Ústavy, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Senátu však nepřísluší přijímat zákonná opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu⁸⁹, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10. Ústavy.⁹⁰ Zákonné opatření může navrhnout jen vláda a musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi, jinak zákonné opatření pozbývá další platnosti.

Ustanovení čl. 33 Ústavy řeší výkon zákonodárné moci v případě, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a nelze tedy projednat a přijmout návrhy zákonů. Pro tento případ byla svěřena pravomoc přijímat zákonná opatření, právní předpisy s účinkem zákona, avšak s podmíněnou platností a účinností – naléhavé akty s mocí zákona Senátu, který je ustaven jako nerozpustitelný a zajišťuje tak kontinuitu v zákonodárném procesu.

⁸⁷ Blíže viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky*, Komentář, 2. vydání 2016, str. 420.

⁸⁸ Ústavní soud, konkrétně v Nálezu Pl. ÚS 13/05, uvádí, že „...není možné, aby pro různé části jediného zákona platily různé ústavní procedury nezbytné k jeho řádnému přijetí (...), je nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější“.

⁸⁹ Jde o obsolentní ustanovení, jelikož státní závěrečný účet není schvalován ve formě zákona a není tak splněna podmínka, že zákonné opatření je možno vydat jen ve věcech, které by jinak vyžadovaly přijetí zákona.

⁹⁰ Rovněž v případě mezinárodních smluv jde o obsolentní ustanovení, jelikož souhlas k ratifikaci se nedává ve formě zákona.

Přestože tak Ústava výslovně nestanoví, zákonné opatření Senátu může být zrušeno ústavním soudem podobně jako může ústavní soud rozhodnout o zrušení zákona.⁹¹

Vedle zákonů uvedených v čl. 33 Ústavy svěřuje Senátu k rozhodování v době rozpuštění Poslanecké sněmovny další otázky, o kterých jinak rozhodují obě komory Parlamentu, ústavní zákon č. 110/1998 Sb., konkrétně jeho článek 11. Toto ustanovení stanoví, že v době rozpuštění Poslanecké sněmovny přísluší Senátu rozhodovat o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a dále vyslovovat souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, pokud taková rozhodnutí nejsou vyhrazena vládě.

Zákonné opatření může Senát přijmout pouze v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Pokud skončí volební období Poslanecké sněmovny v řádném termínu, nemůže dojít k tomu, že neexistuje řádně zvolená Poslanecká sněmovna. Volby do nové Poslanecké sněmovny se musí konat ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí.⁹² Obdobně není Senát oprávněn přijmout zákonné opatření v případě zkrácení volebního období.

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky se musí volby do Poslanecké sněmovny konat do 60 dnů od rozpuštění Poslanecké sněmovny.⁹³ Senát může přijmout zákonné opatření po dobu, kdy je splněna podmínka rozpuštění Poslanecké sněmovny. Tato podmínka nepochybně přestává být splněna ke dni zahájení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny, lze však rovněž vznést argument, že období rozpuštění Poslanecké sněmovny končí druhým dnem voleb do Poslanecké sněmovny. Autor této rigorózní práce se přiklání k názoru, že předchozí Poslanecká sněmovna přestává být rozpuštěna až ke dni zahájení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny, jelikož od tohoto okamžiku začíná nově zvolená Poslanecká sněmovna standardně fungovat a plnit svoji roli v zákonodárném procesu.

⁹¹ Čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 64 odst. 6 Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

⁹² Čl. 17 odst. 1 Ústavy.

⁹³ Čl. 17 odst. 2 Ústavy.

Text ustanovení čl. 33 Ústavy stanoví, že Senát může přijmout zákonné opatření pouze ve věcech, které nesnesou odkladu. Vláda jako jediný možný navrhovatel zákonného opatření musí v návrhu zákonného opatření odůvodnit jeho neodkladnost, tu pak posuzuje Senát.⁹⁴ Dále stanoví, že zákonné opatření může být přijato pouze ve věcech, které by jinak vyžadovaly přijetí zákona. Tento výraz bude zahrnovat jednak věci, které mohou být upraveny pouze zákonem, a dále takové otázky, které jsou upraveny již existujícími zákony a zákonné opatření by obsahovalo změnu nebo zrušení zákona nebo jeho části.⁹⁵

Skutečnost, zda se zákonné opatření Senátu netýká otázek, ve kterých zákonné opatření Senátu nesmí být vydáno, reviduje zejména vláda jako jediný možný předkladatel zákonného opatření Senátu. Rovněž Senát bude mít povinnost posoudit, jestli jsou splněny ústavní požadavky na přijetí zákonného opatření Senátem. Prezident republiky nemá pravomoc zákonné opatření Senátu schválené Senátem vrátit. Poslanecká sněmovna při schválení zákonného opatření Senátu může posoudit splnění požadavků na vydání zákonného opatření Senátu. Ustanovení čl. 33 odst. 2 Ústavy stanoví, že Senát nemá pravomoc přijmout zákonná opatření ve věcech Ústavy. V této souvislosti lze zastávat názor, že zákonné opatření nemůže mít sílu ústavního zákona a nemůže měnit ústavní pořádek České republiky. Na druhou stranu lze argumentovat, že pokud Senát nemůže přijmout zákonné opatření ve věcech Ústavy, může přijmout zákonné opatření ve věcech, které jsou obsaženy v ústavních zákonech. Zpracovatel této rigorózní práce se přiklání k názoru, že výraz „ve věcech Ústavy“ je třeba vykládat extenzivně jako ve všech ústavních věcech, tj. ve věcech ústavního pořádku, a Senát tedy není oprávněn přijímat zákonná opatření v jakýchkoliv věcech, které by znamenaly změnu Ústavy anebo ústavních zákonů. Rovněž lze diskutovat o rozsahu pojmu „ve věcech státního rozpočtu.“ Věci státního rozpočtu lze zúžit jen na zákon o státním rozpočtu, lze přijmout i extenzivnější výklad a za věci státního rozpočtu zahrnout i další zákony, týkající se státního rozpočtu, zejména zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Tento pojem by mohl být vykládán ještě širěji a zahrnovat rovněž zákon o rozpočtových pravidlech a zákony upravující příjmovou stránku rozpočtu (daňové zákony), případně zákon, který by reguloval nezbytnost přijetí vyrovnaného státního rozpočtu, nebo který by omezil výši

⁹⁴ Ustanovení § 120 a zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění, stanoví, že obecná část důvodové zprávy k návrhu zákonného opatření obsahuje odůvodnění, proč její přijetí nesnese odkladu.

⁹⁵ Blíže viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky*, Komentář, 2. vydání 2016, str. 372.

rozpočtového schodku.⁹⁶ Autor této rigorózní práce se přiklání spíše k restriktivnějšímu výkladu a za věci státního rozpočtu by považoval zákon o státním rozpočtu a případně zákon regulující vyrovnanost státního rozpočtu nebo omezující výši rozpočtového schodku.

Pojem „volební zákony,“ které nemohou být zákonným opatřením Senátu přijímány, je třeba vykládat extenzivně; lze odkázat na výklad ustanovení čl. 40 Ústavy výše.

Poslanecká sněmovna byla poprvé rozpuštěna v r. 2013 a Senát přijal od rozpuštění do sejití se Sněmovny čtyři zákonná opatření a všechna byla ratihabována.⁹⁷ Z praktických zkušeností lze upozornit například na to, že Poslanecká sněmovna je povinna zákonné opatření zařadit na program schůze a jednat o jeho schválení, aniž by je musel někdo navrhopvat nebo skutečnost, že pokud nebylo zákonné opatření ještě publikováno ve Sbírce zákonů, nejedná se o platné zákonné opatření a není možno je Poslaneckou sněmovnou ratihabovat.

Zákonné opatření Senátu, přijaté po rozpuštění Sněmovny, musí být podle Ústavy dodatečně schváleno Sněmovnou na její první schůzi. Lze diskutovat, jakou schůzi považovat za „první.“ Půjde zpravidla o první – ustavující schůzi Poslanecké sněmovny, to pak ale znamená, že se nově zvolení poslanci nemusí stihnout seznámit se zákonným opatřením ani projednat je ve výběrech. Lze tedy zastávat i názor, že by mělo jít o první schůzi po schůzi ustavující – toto však bude odporovat principu, že zákonné opatření musí být Poslaneckou sněmovnou schváleno co možná nejdříve. Dle názoru zpracovatele je třeba respektovat požadavek na co nejdřívější schválení zákonného opatření, které je legislativním aktem přechodným a schváleným pouze Senátem, a za první schůzi tak považovat ustavující schůzi.⁹⁸ Pokud nedojde k dodatečnému schválení, pozbývá zákonné opatření platnosti a účinnosti s účinky ex nunc. Sněmovna přitom nesmí schválené opatření nijak měnit. Pokud byl spolu se zákonným opatřením přijat podzákonný předpis, který jej provádí, zůstává takový podzákonný předpis v platnosti a účinnosti, i když zákonné opatření nebylo ratihabováno Poslaneckou sněmovnou.

⁹⁶ Tamtéž, str. 374.

⁹⁷ Zákonné opatření č. 340/2013 Sb., ratihabováno 379/2013 Sb.; zákonné opatření č. 341/2013 Sb., ratihabováno 380/2013 Sb.; zákonné opatření č. 342/2013 Sb., ratihabováno 381/2013 Sb.; zákonné opatření č. 344/2013 Sb., ratihabováno 382/2013 Sb.

⁹⁸ Viz. např. blíže: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky*, Komentář, 2. vydání 2016, hovoří o první – tedy po volbách ustavující schůzi (str. 375).

4 Postavení Senátu vůči moci výkonné

4.1 Postavení Senátu vůči prezidentovi republiky

Novelou Ústavy (ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., v platném a účinném znění) a zákonem o volbě prezidenta republiky⁹⁹ byla zakotvena přímá volba prezidenta republiky. Senát hraje podstatnou roli při návržení kandidáta na prezidenta republiky, kdy kandidátní listinu může v souladu s § 21 zákona o volbě prezidenta republiky podat i nejméně deset senátorů.¹⁰⁰ Ustanovení § 21 zákona o volbě prezidenta republiky zakládá právo podat kandidátní listinu do voleb prezidenta republiky i nejméně dvaceti poslancům, postavení senátorů a poslanců je co do počtu požadovaných podpisů ve vztahu k počtu členů komory srovnatelné. Navrhující senátoři mohou podat pouze jednu kandidátní listinu.¹⁰¹ Navrhující senátoři následně činí úkony ve volebních věcech prostřednictvím svého zmocněnce.¹⁰²

Volbu prezidenta republiky vyhlašuje předseda Senátu nejpozději devadesát dnů před jejím konáním. Uvolní-li se úřad prezidenta republiky, vyhlásí předseda Senátu volbu prezidenta republiky nejpozději do deseti dnů poté a zároveň nejpozději osmdesát dnů před jejím konáním. Pokud by nebyla funkce předsedy Senátu obsazena, vyhlašuje volbu prezidenta republiky předseda Poslanecké sněmovny.

Prezident republiky skládá slib do rukou předsedy Senátu na společné schůzi obou komor parlamentu,¹⁰³ rovněž do rukou předsedy Senátu se může prezident republiky svého úřadu vzdát.¹⁰⁴

V souladu s článkem 64 Ústavy má prezident právo účastnit se schůzí Senátu, jeho výborů a komisí. Udělí se mu slovo, kdykoliv o to požádá. Prezident má tedy právo vystoupit kdykoliv, přednostně bez ohledu na ostatní osoby přihlášené do rozpravy. Prezident rovněž nebude ve svém vystoupení omezen omezením řečnické doby.

⁹⁹ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), v platném a účinném znění.

¹⁰⁰ Ustanovení § 21 Zákona o volbě prezidenta republiky zakládá právo podat kandidátní listinu do voleb prezidenta republiky rovněž občanovi, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany, oprávněnými volit prezidenta republiky.

¹⁰¹ Ustanovení § 21 odst. 2 Zákona o volbě prezidenta republiky.

¹⁰² Ustanovení § 22 odst. 2 Zákona o volbě prezidenta republiky.

¹⁰³ Čl. 59 Ústavy ve spojení s ustanovením § 135 zákona č. 107/1999 Sb., zákon o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁰⁴ Čl. 61 Ústavy.

Pokud se uvolní úřad prezidenta republiky a nový prezident republiky ještě není zvolen nebo nesložil slib, a rovněž tehdy, nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší podle čl. 66 Ústavy výkon některých funkcí prezidenta republiky předsedovi vlády¹⁰⁵ a některých funkcí předsedovi Poslanecké sněmovny.¹⁰⁶ Pokud by se měl uvolnit úřad prezidenta v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší výkon těchto funkcí předsedovi Senátu. Předsedovi Senátu rovněž přísluší v době, kdy předseda vlády vykonává vymezené funkce prezidenta republiky, výkon funkce prezidenta republiky stran vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.¹⁰⁷ Čl. 66 Ústavy dosud nebyl aplikován.

Ustanovení čl. 65 odst. 2 ústavy zakotvuje právo Senátu podat se souhlasem Poslanecké sněmovny proti prezidentu republiky ústavní žalobu k Ústavnímu soudu, a to pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.^{108 109} Velezradou se rozumí jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Ústavní soud může na základě ústavní žaloby Senátu rozhodnout o tom, že prezident republiky ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt. Prezident republiky tedy nemůže být stíhán pro trestný čin ani jiný správní delikt, ale může být odpovědný za speciální veřejnoprávní delikt vymezený v čl. 65 odst. 2 Ústavy. Otázku, co je možné považovat za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku, bude v konkrétním případě posuzovat ústavní soud.

Návrh ústavní žaloby v Senátu může předložit nejméně jedna třetina senátorů.¹¹⁰ Jednání Senátu o návrhu ústavní žaloby a o návrhu na její odvolání je neveřejné. Při jednání o návrhu ústavní žaloby a o návrhu na její odvolání lze podávat pouze návrhy na schválení nebo zamítnutí. Samotné hlasování o návrzích je veřejné a hlasuje se podle jmen. V souladu s čl. 65 odst. 3 ústavy je k přijetí návrhu ústavní žaloby Senátem třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů. Jestliže Senát návrh ústavní žaloby schválí, pověří předsedu

¹⁰⁵ Funkce prezidenta republiky uvedené v čl. 63 odst. 1 písm. a) až e) a h) až k) a čl. 63 odst. 2 (funkce, které jsou vykonávány s kontrasignací).

¹⁰⁶ Funkce prezidenta republiky uvedené v čl. 62 písm. a) až e) a k) a dále čl. 63 odst. 1 písm. f), jde-li o vyhlášení voleb do Senátu (funkce, které jsou vykonávány bez kontrasignace).

¹⁰⁷ Funkce prezidenta republiky uvedená v čl. 63 odst. 1 písm. f), jde-li o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny.

¹⁰⁸ Dále ustanovení § 96 až 108 Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

¹⁰⁹ Před novelou ustanovení čl. 65 odst. 2 Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 71/2012 bylo deliktní jednání vymezeno pouze jako velezrada (definována v § 96 Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění).

¹¹⁰ Ustanovení § 137 zákona č. 107/1999, o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

Senátu, aby ústavní žalobu předložil Poslanecké sněmovně k vyslovení souhlasu s jejím podáním. K přijetí souhlasu Poslanecké sněmovny s podáním ústavní žaloby je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců¹¹¹; nevysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas do tří měsíců ode dne, kdy o něj Senát požádal, platí, že souhlas nebyl dán.¹¹²

Zpracovatel této práce sdílí názor, že rozšíření ústavní odpovědnosti prezidenta z velezrady jako takové na velezradu anebo hrubé porušení Ústavy, nebo jiné součásti ústavního pořádku, je krokem správným směrem, nikoliv však zpřísnění podmínek pro podání ústavní žaloby, spočívající v nutnosti schválení kvalifikovanými většinami v obou komorách. Dosažení třípětinové většiny v Senátu a rovněž v Poslanecké sněmovně k podání ústavní žaloby se jeví jako prakticky nereálné. Prezident volený přímou volbou užívá vyšší míru legitimacy, ale také nezávislosti a samostatnosti, a to zejména na Parlamentu, který ho již do funkce nevolí. Vytváří se tak větší (volnější) prostor pro problematické („neodpovědné“) jednání prezidenta republiky. Lze se přiklonit k názoru, že by měla existovat co do procesu jednodušší možnost volání prezidenta k odpovědnosti, nebo by měly být alespoň relevantní hrozby postihu, např. možnost podání žaloby jen Senátem (tak jako za předchozí právní úpravy), nebo případně nově podáním žaloby pouze Poslaneckou sněmovnou.¹¹³

V ústavní praxi Senát Parlamentu České republiky již reálně svoji pravomoc podat ústavní žalobu na prezidenta republiky využil. V únoru 2013 skupina 28 senátorů podala Senátu návrh na podání ústavní žaloby Senátu proti prezidentu republiky Václavu Klausovi pro velezradu. Tohoto jednání se jako prezident republiky měl, podle návrhu skupiny 28 senátorů rekrutujících se ze všech stran s výjimkou ODS (pro podání návrhu poté v Senátu hlasovalo 38 senátorů), dopustit zejména vyhlášením novoroční amnestie, ale i jinými kroky popsány v žalobě.

V odůvodnění návrhu pak byly konkrétně jako důvod k možnému naplnění ústavního deliktu velezrady prezidentem republiky uvedeny tyto úkony prezidenta Václava Klause:

1. ve smyslu bodu sub I.–2. A) návrhu skutečnost, že V. K. jako „prezident republiky ode dne 5. června 2012 do dne podání ústavní žaloby nezavršil svým podpisem ratifikaci Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování EU, pokud jde

¹¹¹ Před novelou ustanovení čl. 65 odst. 2 Ústavy provedenou ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. schvaloval podání ústavní žaloby na prezidenta republiky pouze Senát.

¹¹² Zákon č. 107/1999, o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹¹³ Blíže viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky, Komentář*, 2. vydání 2016, str. 653.

o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, ..., přičemž k této ratifikaci byl poté, co jeho nečinnost byla zjevná, výslovně vyzván usnesením Senátu dne 6. prosince 2012, na kteréžto prezident republiky reagoval tak, že veřejně prohlásil, že rozhodnutí Evropské rady neratifikuje, čímž porušil svou povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat...“

2. ve smyslu bodu sub I–2. B) návrhu skutečnost, že V. K. jako „... prezident republiky ode dne 20. března 2012 do dne podání této ústavní žaloby nejmenoval ani jednoho soudce Ústavního soudu a ze stávajících soudců jeho místopředsedu v návaznosti na to, že v tomto období se uvolnila celkem tři místa soudců Ústavního soudu ..., přičemž dne 25. ledna 2013 prostřednictvím svého tiskového mluvčího seznámil prezident republiky veřejnost s tím, že již žádného kandidáta Senátu nenavrhne, čímž vážně ohrozil fungování Ústavního soudu, jakožto ochránce zákonnosti a ústavnosti jednání státu, a vystavil tak ohrožení ochranu základních práv osob a občanů a řádné fungování ústavního systému České republiky a soustavy jejích orgánů veřejné moci a zcela tak rezignoval na jednu z nejvýznamnějších povinností prezidenta republiky.“

3. ve smyslu bodu sub I–2 C) návrhu skutečnost, že V. K. jako „prezident republiky dne 1. ledna 2013 udělil amnestii vyhlášenou dne 2. ledna 2013 ve Sbírce zákonů pod č. 1/2013 Sb., jejíž článek II nařídil, aby bylo zastaveno pravomocně neskončené trestní stíhání, s výjimkou trestního stíhání proti uprchlému, od jehož zahájení k 1. lednu 2013 uplynulo více než osm let, pro trestné činy, za něž trestní zákoník stanoví trest odnětí svobody nepřevyšující deset let, čímž výrazně zasáhl do fungování trestní justice, významně ji demotivoval v další práci a nezávislé činnosti dle zákona a oslabil důvěru veřejnosti ve vymahatelnost práva a v existenci prvku spravedlnosti v rozhodování soudů a činnosti orgánů činných v trestním řízení a prezidenta republiky.“

4. ve smyslu bodu sub I–2. D) návrhu skutečnost, že V. K. jako „prezident republiky po celou dobu trvání svého funkčního období, tedy ode dne 7. března 2008 do podání této ústavní žaloby, nerozhodl s uvedením důvodů takového rozhodnutí o návrhu na jmenování JUDr. Petra Langer, Ph.D. soudcem, i když mu uložil tak učinit ve lhůtě šesti měsíců Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 15. června 2007 čj. 5 Ca 127/2006-122, který nabyt právní moci dne 17. července 2007 a který byl po zamítnuté kasační stížnosti prezidenta republiky shledán zákonným a správným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května

2008 čj. 4 Ans 9/2007-197, jenž nabyl právní moci dne 13. června 2008, čímž hrubě znevážil autoritu soudní moci ve státě, hrubě zpochybnil ochranu základních práv a svobod soudní moci a povýšil zvůli a svévoli nad právo.“

5. ve smyslu bodu sub. I–2 E) návrhu skutečnost, že V. K. jako „prezident republiky po značnou část trvání svého funkčního období, tedy ode dne 7. března 2008 do dne 5. března 2012 otálel s podpisem ratifikace Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě zakládajícího systém kolektivních stížností ze dne 9. listopadu 1995, s nímž vyslovily souhlas obě komory Parlamentu ČR, a to Poslanecká sněmovna dne 21. května 2003 a Senát dne 10. září 2003, přičemž ratifikaci prezident republiky dokončil až byl výslovně vyzván usnesením Senátu dne 29. února 2012 poté, co jeho úřad prezidenta trval déle než osm let, čímž už ve svém druhém funkčním období dlouhodobě a soustavně porušoval po dobu téměř čtyř let svou povinnost prezidenta republiky bez zbytečného odkladu ratifikovat (tzn. formálně navenek potvrdit řádný průběh vnitrostátní schvalovací procedury) mezinárodní smlouvu, která byla řádně jím samotným nebo vládou z jeho pověření sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil souhlas demokraticky zvolený zákonodárný sbor.“

Takto vymezenými skutky se podle žaloby podané Senátem ústavně žalovaný opakovaně dopustil jednání směřujícího proti svrchovanosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Senát proto navrhl, aby Ústavní soud rozhodl nálezem, že se „prezident republiky Prof. Ing. Václav Klaus, CSc. jednáním vymezeným shora pod uvedenými body ad A) až E) dopustil velezrady a ztrácí prezidentský úřad a způsobilost jej znovu nabýt, jakož i nárok na prezidentský plat a další požitky po skončení výkonu funkce podle zvláštního předpisu.“

Žaloba byla následně 5. března 2013 podána Ústavnímu soudu, který poté na uzavřené poradě pléna rozhodl o zastavení řízení¹¹⁴, a to zejména s ohledem na skutečnost, že poté, byla ústavní žaloba podána, zanikla funkce žalovaného prezidenta prof. Ing. Václava Klause, a to uplynutím doby, na kterou byl zvolen.

Ústavní soud mimo jiné v usnesení Pl. ÚS 17/13 argumentuje, že procesní normy, týkající se řízení o ústavní žalobě, uvedené v Ústavě anebo v zákoně o ústavním soudu, označují žalovanou osobu vždy jako „prezident republiky.“ Pokud by zákon obecně

¹¹⁴ Usnesení Pl. ÚS 17/13 (č. 4/2013 SB. ÚS, sv. 68).

předpokládal, že toto řízení může být vedeno i proti prezidentu emeritnímu, přizpůsobil by k tomu též terminologii, kterou používá. Jakmile prezidentská funkce zanikne, ztrácí její dřívější nositel (bývalý prezident) zásadně způsobilost být nadále jako žalovaný účastníkem řízení a ústavněprávního eliktu. Možnost, aby řízení o ústavní žalobě pokračovalo i po skončení prezidentského úřadu, je tedy obecně vyloučena. Výjimky, umožňující eventuálně pro skončení výkonu funkce přezidenta nezastavovat řízení, musí být explicitně stanoveny zákonem.

Odlišné stanovisko, než většina soudců pléna Ústavního soudu měla soudkyně Ivana Janů, která, mimo jiné, uvádí, že: „Čl. 65 odst. 2 věty druhé Ústavy obsahuje dvě sankce, tedy ztrátu prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt, a že každá z uvedených sankcí obsažených v čl. 65 odst. 2 Ústavy má svoji vlastní funkci ochrany objektivní ústavnosti. Uložení sankce ztráty prezidentského úřadu má ukončit bezprostřední disfunkci ústavního zřízení, v zásadě ve shodě s většinovým stanoviskem pléna Ústavního soudu, uložení sankce ztráty způsobilosti prezidentský úřad znovu nabýt má předejít ústavním kolizím do budoucna. Většinový názor nijak nereflektuje tu skutečnost, že uložení sankce, byť jen v podobě ztráty způsobilosti nabýt prezidentský úřad, je současně významným signálem pro společnost, že jakékoliv protiprávní jednání, a to i v případě prezidenta republiky, nezůstane bez odezvy, což významně posiluje důvěru občanů ve fungování demokratických institucí Žaloba měla být meritorně projednána, neboť dle mého přesvědčení tomuto kroku z hlediska ústavněprávního nic nebránilo. Ústavní soud svým postupem nechal u vysoko postaveného ústavního činitele, kterým prezident je, Senátem vznesená obvinění, veřejnosti chápána jako závažná, bez věcného posouzení, a zřekl se tak významné role arbitra, jehož ústavním úkolem je mimo jiné odstranit pochybnosti ústavního žalobce a zjevně i části veřejnosti o souladu některých aktů prezidenta s Ústavou. Z tohoto důvodu rozhodně nepřispěl k posílení důvěry veřejnosti v právní stát a dospělost demokracie.“ Zpracovatel této rigorózní práce považuje argumenty soudkyně Ivany Janů za založené, souhlasí s nimi a zastává názor, že žaloba měla být projednána.

Žaloba na prezidenta republiky byla některými senátory rovněž zvažována v roce 2017 v souvislosti s prodlevou při odvolání člena vlády, konkrétně ministra financí Andreje Babiše prezidentem Milošem Zemanem na návrh předsedy vlády Bohuslava Sobotky. K odvolání ministra financí prezidentem po prodlevách došlo, nicméně je třeba konstatovat, že Senát se

začal otázkou podání případné žaloby poměrně bezodkladně zabývat a dostal své role iniciátora podání případné žaloby.

4.2 Postavení Senátu vůči vládě

Ústava nestanoví Senátu v zásadě žádné pravomoci vůči vládě. Vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna vyjadřuje důvěru či nedůvěru vládě, přijímá její demisi.¹¹⁵ V této souvislosti je rovněž upraveno i právo na interpelace, které je přiznáno pouze poslancům jako členům komory, které je vláda odpovědná.¹¹⁶ V této souvislosti lze uvést obecnou poznámku Víta Schorma: „*Kdyby byla vláda odpovědná i Senátu, vymezovali by se senátoři mnohem výrazněji vůči vládní politice, tedy politice většiny Poslanecké sněmovny. Protože tomu tak není, mohou si senátoři dovolit vystupovat poněkud nezávisleji; jejich věcný názor bude slyšen, zároveň však neohrozí vládu a její politiku. I ostrá veřejná diskuse v Senátu nebude moci být vnímána jako výraz nedůvěry ve vládu, zatímco se možná stejná diskuse odehrává za zavřenými dveřmi poslaneckých klubů... Proto absence vazby na vládu dává senátorům velikou svobodu slova na půdě Parlamentu. To není pro demokracii bez významu.*“¹¹⁷

V souladu s ustanovením § 12 zákona o jednacím řádu Senátu je však senátor oprávněn požadovat od členů vlády informace a vysvětlení, potřebná pro výkon své funkce. Informace a vysvětlení jsou členové vlády povinni poskytnout senátorovi nejpozději do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost nebo zákaz jejich zveřejnění.¹¹⁸

¹¹⁵ Čl. 68 a 72 Ústavy.

¹¹⁶ Čl. 53 Ústavy.

¹¹⁷ SUCHÁNEK, Radovan. *Senát v ústavním systému České republiky*, str. 140.

¹¹⁸ Například zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v platném a účinném znění.

5 Postavení Senátu vůči moci soudní

5.1 Obecné soudy

Ústava ani další právní předpisy nezakládají přímý vztah mezi Senátem a obecnými soudy.

5.2 Ústavní soud

Ústava zakládá oproti obecným soudům poměrně těsný vztah mezi Senátem a Ústavním soudem, jako soudním orgánem ochrany ústavnosti. Soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedu jmenuje v souladu s čl. 62 písm. e) Ústavy prezident republiky. Na základě ustanovení čl. 84 odst. 2 Ústavy pak jmenuje prezident republiky soudce Ústavního soudu se souhlasem Senátu. Prezident republiky si souhlas Senátu ke jmenování soudce Ústavního soudu vyžádá; k vyslovení souhlasu s jmenováním soudce Ústavního soudu je třeba nadpoloviční většiny přítomných senátorů. Při minimální účasti potřebné pro zachování kvora je tak nutné získání alespoň 14 hlasů. V souladu s Jednácím řádem Senátu žádost prezidenta republiky o vyslovení souhlasu postoupí předseda Senátu organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor pak přikáže žádost prezidenta republiky výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby tato žádost byla zařazena na pořad nejbližší schůze Senátu a projednána tak, aby Senát mohl ukončit hlasování o vyslovení souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu nejpozději do 60 dnů poté, kdy prezident republiky souhlas vyžádal.¹¹⁹ Před hlasováním o kandidátu na Ústavního soudce v plénu Senátu probíhá slyšení v některých výborech Senátu a také na zasedání klubů jednotlivých politických stran zastoupených v Senátu. Není-li souhlas podle odstavce 1 dán do 60 dnů poté, kdy si jej prezident republiky vyžádal jen proto, že Senát v uvedené lhůtě o této věci nehlasoval, platí, že ke jmenování soudce Senát souhlas dal.¹²⁰

Lze poznamenat, že prezident nemusí kandidáta, schváleného Senátem, soudcem Ústavního soudu jmenovat, může si jeho jmenování rozmyslet, např. z důvodu nových informací získaných o kandidátovi po jeho navržení Ústavnímu soudu ke schválení. Prezident

¹¹⁹ Ustanovení § 140 zákona č. 107/1999 Sb., o jednácím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹²⁰ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

rovněž není při jmenování soudcem Ústavního soudu vázán žádnou lhůtou, je tedy na něm, kdy soudce Ústavního soudu do funkce jmenuje.¹²¹

Ústava dále zakládá Senátu rozhodovací pravomoci v otázkách imunity členů Ústavního soudu. Podle čl. 86 odst. 1 a 2 Ústavy nelze soudce Ústavního soudu trestně stíhat bez souhlasu Senátu. Odepře-li Senát souhlas, je trestní stíhání po dobu trvání funkce soudce Ústavního soudu vyloučeno. Soudce Ústavního soudu lze zadržet pouze v případě, byl-li dopaden při spáchání trestného činu, anebo bezprostředně poté. V takovém případě je povinen příslušný orgán zadržení ihned oznámit předsedovi Senátu. Pokud nedá předseda Senátu do 24 hodin od zadržení souhlas k odevzdání zadrženého soudu, je příslušný orgán povinen ho propustit. Na své první následující schůzi pak Senát rozhodne o přípustnosti trestního stíhání s konečnou platností.

Ustanovení čl. 86 odst. 3 Ústavy pak stanoví, že soudce Ústavního soudu má právo odepřít svědectví o skutečnostech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s výkonem funkce, a to i poté, kdy přestal být soudcem Ústavního soudu.

Soudci ústavního soudu se tak nacházejí v obdobné situaci jako poslanci, senátoři i prezident. Po skončení trvání funkce lze osobu bývalého soudce Ústavního soudu stíhat nejen za protiprávní činy spáchané před tím, než se ujal funkce, ale i za protiprávní činy spáchané po dobu trvání funkce, u kterých nebyl dán Senátem souhlas s trestním stíháním.

Radovan Suchánek poznamenává, že úprava je analogická postupu vyslovování souhlasu s trestním stíháním a zadržením poslance nebo senátora podle čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy. Na rozdíl od komor Parlamentu, které rozhodují o imunitě svých členů samy, je rozhodování o této procesní překážce stíhatelnosti u soudců Ústavního soudu svěřeno jinému orgánu – Senátu, což může souviset s konfirmační pravomocí Senátu při jmenování soudců Ústavního soudu do funkce.¹²²

V některé odborné literatuře je pak kritizováno, že stíhání a zadržení soudce Ústavního soudu není vázáno na souhlas plena Ústavního soudu (jak je jinak ve světě obvyklé), ale jedné z komor zákonodárního sboru, resp. jejího předsedy; taková konstrukce může být považována

¹²¹ Blíže viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky*, Komentář, 2. vydání 2016, str. 926.

¹²² SUCHÁNEK, Radovan. *Senát v ústavním systému České republiky*, str. 151.

za systémovou vadu zasahující do samostatnosti a nezávislosti Ústavního soudu,¹²³ krok zpět oproti bývalé federální úpravě, kde takové rozhodnutí příslušelo plénu Ústavního soudu.¹²⁴ Je skutečností, že jde o atypický zásah do nezávislosti ústavního soudu, jelikož v mnoha státech rozhoduje o zbavení imunity soudců ústavního soudu sám ústavní soud¹²⁵. Není však zřejmé, zda by tato úprava vedla k menší objektivě posuzování jednání soudce Ústavního soudu¹²⁶, Senát ani předseda Senátu zatím o trestním stíhání anebo zadržení soudce Ústavního soudu nerozhodoval.

Důležitou pravomocí Senátu, související s Ústavním soudem, je právo skupiny nejméně sedmnácti senátorů navrhnout přezkoumání zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy Ústavním soudem.¹²⁷ Skupina deseti senátorů pak může obdobně napadnout jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení podle čl. 87 odst. 1, písm. b) Ústavy.¹²⁸ Skupina nejméně sedmnácti senátorů je pak oprávněna podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy.¹²⁹

Za významný příklad využití práva senátorů navrhnout přezkoumání zákona Ústavním soudem je třeba považovat nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. US 42/2000 ze dne 24. 1. 2001 ve věci změny volebního systému, ve kterém Ústavní soud ČR vyhověl z větší části stížnosti senátorů a prezidenta republiky. Změna volebního systému nebyla Parlamentem schválena jako ústavní novela, byla provedena na zákonné úrovni. Navrhovatelé považovali volební reformu za jednostranné zvyhodnění silných politických subjektů, a tedy neodůvodnitelné narušení základních principů politického systému, to zejména principu volné soutěže politických stran, principu svobodné soutěže politických sil, principu ochrany menšiny atd.; senátoři tak dokázali společně s prezidentem zvrátit rozhodnutí sněmovny za využití svého práva obrátit se na Ústavní soud.

¹²³ ŠEVČÍK, V. *Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analyzující sondu*. Právník, 1994, č.12.

¹²⁴ Ústavní zákon č. 91/1991 Sb. o Ústavním soudu ČSFR stanovil, že soudce Ústavního soudu nelze trestně stíhat ani ho vzít do vazby bez souhlasu Ústavního soudu. Byl-li soudce Ústavního soudu přistižen a zadržen při trestném činu, byl příslušný orgán povinen to ihned oznámit Ústavnímu soudu. Nedá-li Ústavní soud k zadržení souhlas, musí být soudce ihned propuštěn. Soudce Ústavního soudu nelze dále stíhat pro přestupek nebo obdobné protiprávní jednání. Soudce ústavního soudu mohl odepřít svědectví o věcech, o kterých se dozvěděl při výkonu své funkce, a to i když přestal být soudcem.

¹²⁵ Např. Maďarsko anebo Itálie.

¹²⁶ Blíže viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky*, Komentář, 2. vydání 2016, str. 938.

¹²⁷ Ustanovení § 64 odst. 1 Zákona o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

¹²⁸ Ustanovení § 64 odst. 2 Zákona o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

¹²⁹ Ustanovení § 71a odst. 1 Zákona o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

Dalším příkladem využití práva senátorů je spor ve věci výkladu „volebního zákona“ obsaženého v čl. 40 Ústavy. V tomto případě schválila Poslanecká sněmovna návrh zákona novelizující zákon o střetu zájmů a současně i některá ustanovení zákonů o volbách do zastupitelstev obcí a krajů. Senát o návrhu zákona hlasoval po uplynutí lhůty 30 dnů a Poslanecká sněmovna dospěla k závěru, že se Senát ve stanovené lhůtě k návrhu zákona nevyjádřil, tudíž podle čl. 46 odst. 3 Ústavy platí, že je přijat. Senátoři se tomuto postupu bránili u Ústavního soudu s tvrzením, že předmětný zákon byl volebním zákonem ve smyslu čl. 40 Ústavy, k jehož schválení je zapotřebí souhlasu obou komor. Ústavní soud dal senátorům za pravdu s tím, že za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy je třeba považovat i zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů.¹³⁰

¹³⁰ Nález ústavního soudu ze dne 22. června 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

6 Postavení Senátu vůči dalším vrcholným orgánům

Ústava nezakládá přímý vztah mezi Senátem a Nejvyšším kontrolním úřadem. Prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny.¹³¹ V rámci úvah o pravomocích Senátu lze zvážit možnost Senátu spoluúčastnit se jmenování prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, a to namísto Poslanecké sněmovny.

Rovněž ve vztahu k České národní bance není konstruována přímá vazba na Senát. V rámci úvah o pravomocích Senátu lze opět zvážit možnost spoluúčasti Senátu se jmenováním Bankovní rady České národní banky, která je jmenována Prezidentem republiky.¹³² V této souvislosti lze uvést vyjádření dlouholetého předsedy Senátu Milana Štěcha: „... *Osobně se domnívám, že současné kompetence Senátu jsou nastaveny rozumně a v zásadě funkčně (...) i já si umím představit určité posílení pravomocí, zejména pokud jde o volbu členů Bankovní rady České národní banky ...*“¹³³

Zákon o veřejném ochránci práv zakládá oprávnění Senátu navrhnout Poslanecké sněmovně, vedle kandidátů navrhovaných Poslaneckou sněmovnou, dva kandidáty na veřejného ochránce práv, dva kandidáty navrhuje rovněž prezident republiky, shodné návrhy jsou přípustné.¹³⁴

Senát dále volí a odvolává členy rady Ústavu pro studium totalitních režimů.¹³⁵

Senát dále navrhuje prezidentovi kandidáty na předsedu a inspektory Úřadu na ochranu osobních údajů.¹³⁶

Senát konečně volí místopředsedu dozorcí rady Státního zemědělského intervenčního fondu.¹³⁷

¹³¹ Čl. 97 Ústavy.

¹³² Čl. 62 odst. k) Ústavy.

¹³³ ŠTĚCH, Milan. *Malé ohlédnutí za dvaceti lety horní komory*, in: KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, str. 11.

¹³⁴ Ustanovení § 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, v platném a účinném znění.

¹³⁵ Zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů, v platném a účinném znění.

¹³⁶ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném a účinném znění.

¹³⁷ Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), v platném a účinném znění.

7 Zákonodárny proces a další rozhodovací procesy a oblasti působnosti Senátu

7.1 Zákonodárny proces

Záměrem této práce v tomto bodě je stručně rekapitulovat pravidla jednání o návrzích zákonů obsažených zejména ustanovení § 98 a následujících zákona č. 107/1999 sb. o jednacím řádu Senátu v platném a účinném znění a upozornit na některé aspekty právní úpravy, které mohou mít dopad na postavení Senátu v ústavním systému.

Návrh zákona schválený a postoupený Poslaneckou sněmovnou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor pak nejdéle do 5 dnů od postoupení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou přikáže tento návrh výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byl tento návrh zařazen na pořad schůze Senátu, a to zpravidla nejpozději 5 dnů před uplynutím ústavní lhůty stanovené pro jeho projednání v Senátu, tedy během 30 dnů od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Po projednání návrhu zákona ve výborech Senát jako první krok rozhoduje, jestli se zákonem bude zabývat. Je-li podán návrh se návrhem zákona nezabývat, hlasuje se o něm bez rozpravy. O návrhu nelze hlasovat, vznes-li námitku nejméně jeden senátorský klub nebo nejméně 10 senátorů. Pokud je návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

Neskončí-li jednání o návrhu zákona usnesením Senátu se návrhem zákona nezabývat, může být po projednání návrhu zákona v obecné rozpravě podán návrh schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Nebyl-li takový návrh podán nebo přijat, hlasuje se o návrhu na zamítnutí návrhu zákona, pokud byl takový návrh podán. Byl-li některý z těchto návrhů přijat, jednání Senátu o návrhu zákona končí.

Pokud nebyl žádný z předchozích návrhů přijat, proběhne podrobná rozprava, v rámci které lze k předloženému návrhu podávat pozměňovací návrhy, které se současně předkládají písemně a s odůvodněním. Za podané návrhy se pokládají i pozměňovací návrhy vyplývající z usnesení výborů k projednávanému návrhu zákona. Pokud byl podán pozměňovací návrh, který není obsažen v usnesení žádného z výborů, může navrhnout předseda některého výboru

nebo zpravodaj garančního výboru přerušení jednání Senátu o návrhu zákona na nezbytně nutnou dobu, aby výbor mohl k pozměňovacímu návrhu zaujmout pro Senát stanovisko. Po ukončení podrobné rozpravy se hlasuje postupně o jednotlivých podaných pozměňovacích návrzích, a to podle jednotlivých ustanovení návrhu zákona.

Lhůta 30 dní je obecně nutno považovat za velmi problematickou, jelikož případné pozměňovací návrhy, připravené výbory Senátu, obdrží senátoři až na poslední chvíli, a stěží si k nim dokáží obstarat relevantní stanovisko. Problematické mohou být i pozměňovací návrhy podávané jednotlivými senátory v plénu, neboť přerušení projednávaného bodu bude vyloučeno, jelikož se schůze pléna bude zpravidla konat až na konci 30denní lhůty. V takových případech je obstarání si odborného stanoviska velmi obtížné a hlasování pak může probíhat stranicky nebo instinktivně bez potřebných znalostí a souvislostí.

V případě návrhu zákona, podávaného Senátem Poslanecké sněmovně, může projednání v Senátu navrhnout senátor, skupina senátorů, výbor nebo komise Senátu. Pokud je návrh senátního návrhu zákona po projednání v prvním čtení, projednání ve výborech a projednání ve druhém čtení schválen, je senátní návrh zákona podán Poslanecké sněmovně. Některý ze senátorů je pak předsedou Senátu pověřen, aby senátní návrh zákona odůvodnil při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně.

Pokud Poslanecká sněmovna vrátí návrh zákona Senátu jako navrhovateli k dopracování,¹³⁸ činí lhůta pro nové projednání vráceného návrhu zákona ve výboru 30 dnů, nestanoví-li Senát jinak. V případě, že jednání o návrzích ústavních zákonů a zákonů, k jejichž přijetí je třeba, aby byly schváleny Poslaneckou sněmovnou a Senátem, nelze podat návrh, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat.¹³⁹

7.2 Zákonná opatření

Senát projednává návrh zákonného opatření předloženého vládou bez časového omezení. Zpravidla bude vzhledem k neodkladnosti zákonné opatření projednáno v Senátu co nejrychleji. Senát je oprávněn návrh zákonného opatření změnit. V souladu s jednacím řádem Senátu je možno podávat k vládnímu návrhu zákonného opatření v rozpravě pozměňovací

¹³⁸ Ustanovení § 130a zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹³⁹ Ustanovení § 113 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

návrhy.¹⁴⁰ Návrh zákonného opatření musí i po případných změnách splňovat požadavky stanovené pro přijetí zákonného opatření. Zákonné opatření Senátu je schváleno tak, že Senát hlasuje o schválení zákonného opatření jako celku.¹⁴¹

7.3 Jednání o mezinárodních smlouvách

Senát jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je k jejich ratifikaci třeba souhlasu obou komor Parlamentu nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas.

V souladu s čl. 10 Ústavy, zavedeném podobně jako následující články 10a a 10b tzv. Euronovelou ústavy,¹⁴² jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouvy. Je tedy aplikován tzv. monistický princip, kdy se ratifikované mezinárodní smlouvy stávají napřímo součástí právního řádu a použijí se vždy, pokud by stanovily něco jiného než zákon.

V souladu s článkem 10a Ústavy je k ratifikaci mezinárodních smluv, na základě kterých mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci (bude se týkat zejména orgánů Evropské unie) je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. V souladu s článkem 39 odst. 4 Ústavy je k přijetí třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

Čl. 49 Ústavy pak určuje mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Senát tedy nemůže být při ratifikaci smluv přehlasován. Mezi tyto mezinárodní smlouvy podle čl. 49 Ústavy patří **(a)** mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnost osob, **(b)** spojenecké, mírové a jiné politické mezinárodní smlouvy, **(c)** mezinárodní smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, **(d)** mezinárodní smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, a **(e)** mezinárodní smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

¹⁴⁰ Ustanovení § 120 a násl. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁴¹ Ustanovení § 122 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁴² Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

Mezinárodní smlouva předložená Senátu je neprodleně postoupena předsedou Senátu organizačnímu výboru a všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor na nejbližší schůzi přikáže smlouvu výboru, popřípadě výborům k projednání. Lhůta k projednání mezinárodní smlouvy ve výborech je 60 dnů od rozhodnutí o jejím přikázání výboru k projednání. Tato lhůta může být organizačním výborem zkrácena nebo prodloužena, a to nejvýše o 30 dnů, nerozhodne-li Senát jinak.¹⁴³

Jen se souhlasem předkladatele lze lhůtu prodloužit o více než 30 dnů. Nebyl-li po projednání mezinárodní smlouvy ve výborech Senátu a v plénu Senátu přijat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, návrh na vrácení mezinárodní smlouvy výboru k novému projednání, nebo návrh na odročení, hlasuje Senát o tom, zda dává k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas.

7.4 Projednávání záležitostí Evropské unie

Vláda je povinna v souladu s čl. 10b Ústavy pravidelně informovat Parlament, tedy jak Poslaneckou sněmovnu, tak Senát, o otázkách, souvisejících se závazky vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. V souladu s článkem 119 a zákona o jednacím řádu Senátu se jedná zejména o zprávu o vývoji Evropské unie v uplynulém období a jejím dalším rozvoji, zprávu o přejímání závazků, vyplývajících z členství v Evropské unii do právního řádu, předběžné informace vlády o pořadu jednání Evropské rady a následné informaci o jeho výsledcích, informaci vlády o zahájení a průběhu jednání o změně smluv, na nichž je založena Evropská unie, návrhy legislativních aktů Evropské unie, které vláda předkládá bez zbytečného odkladu poté, co jsou jí postoupeny Evropskou komisí či jiným orgánem Evropské unie, a předběžných stanoviscích, která mu vláda předkládá k návrhům legislativních aktů Evropské unie.¹⁴⁴

Obdobné ustanovení pro Poslaneckou sněmovnu obsahuje jednací řád Poslanecké sněmovny.¹⁴⁵

¹⁴³ Ustanovení § 117 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁴⁴ Senát v souladu s § 119 a odst. 2 zákona o jednacím řádu Senátu dále jedná o návrzích závazných opatření orgánů Evropské unie, aktuálních informacích a stanoviscích vlády k legislativním aktům či jiným dokumentům Evropské unie, včetně informací o stavu jejich projednávání, které mu předkládá vláda ze své iniciativy nebo na žádost Senátu, či jeho výboru pověřeného projednáváním návrhu legislativních aktů a závazných opatření orgánů Evropské unie.

¹⁴⁵ Ustanovení § 109a zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Návrhy legislativních aktů jsou projednávány pověřeným výborem, tedy Výborem pro záležitosti Evropské unie. Zahájení projednávání návrhu legislativního aktu je překážkou účasti člena vlády na rozhodování orgánu Evropské unie o tomto návrhu. Výbor pro záležitosti Evropské unie je oprávněn požádat vládu o informace k projednávanému návrhu legislativního aktu, tuto informaci je vláda, nebo její členové oprávněna poskytnout nejpozději do 14 dnů od doručení žádosti pověřeného výboru. Po projednání návrhu legislativního aktu v pověřeném výboru je návrh legislativního aktu projednán Senátem, pokud to navrhne pověřený výbor, nebo pokud to navrhne nejméně sedmnáct senátorů. Senát rozhodne, že návrh legislativního aktu bere na vědomí, nebo se k němu může vyjádřit, a o tomto rozhodnutí informuje vládu.

Poslanci Evropského parlamentu, zvolení v České republice, se mohou účastnit schůzí senátního Výboru pro záležitosti Evropské unie s poradním hlasem; mohou se k projednávané věci vyjádřit a podávat k ní návrhy.¹⁴⁶

Senát dále jedná o dokumentech postoupených Senátu přímo orgány Evropské unie a o dalších věcech týkajících se Evropské unie, pokud tak stanoví zákon. Usnesení Senátu, kterým se vyjádřil k dokumentu, který mu byl postoupen přímo orgánem Evropské unie, zašle Senát (předseda Senátu) tomuto orgánu, dalším orgánům Evropské unie, a informuje vládu a předsedu Poslanecké sněmovny.¹⁴⁷

Velmi důležitým institutem, který ovlivňuje vládu při přijímání vybraných rozhodnutí v Evropské radě nebo Radě EU, je institut předběžného souhlasu obou parlamentních komor. Bez předchozího souhlasu komor nesmí vláda vyslovit při hlasování souhlas ve věcech uvedených v zákoně o jednacím řádu Senátu, které ve své podstatě znamenají změnu Smluv o Evropské unii. Ustanovení § 119k zákona o jednacím řádu Senátu stanoví, že bez předchozího souhlasu Senátu nelze za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas:

- a)** v Evropské radě při rozhodování podle čl. 31 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii,¹⁴⁸
- b)** v Evropské radě při rozhodování o změně ustanovení třetí části Smlouvy o fungování

¹⁴⁶ Ustanovení § 119c zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁴⁷ Ustanovení § 119i zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁴⁸ Čl. 31 odst. 3 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii upravuje přijetí rozhodnutí, jímž Evropská rada stanoví, že Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou v případech jiných než uvedených v čl. 31 odstavci 2.

Evropské unie podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii,¹⁴⁹ **c)** v Radě, popřípadě Evropské radě, při rozhodování o dalších případech použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 153 odst. 2¹⁵⁰, čl. 192 odst. 2¹⁵¹, čl. 312 odst. 2¹⁵² a čl. 333 odst. 1 a 2¹⁵³ Smlouvy o fungování Evropské unie, **d)** v Radě při rozhodování o vhodných opatřeních k dosažení cílů stanovených smlouvami, na nichž je založena Evropská unie, podle čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie,¹⁵⁴ nejde-li o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu. V souladu s ustanovením § 119 m Zákona o jednacím řádu Senátu nelze rovněž za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas **a)** v Evropské radě při rozhodování o použití řádného legislativního postupu nebo rozhodování kvalifikovanou většinou podle čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii,¹⁵⁵ **b)** v Radě při rozhodování o určení aspektů rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem, podle čl. 81 odst. 3¹⁵⁶ Smlouvy o fungování Evropské unie.

Návrh vlády přikáže předseda Senátu k projednání Výboru pro záležitosti Evropské unie. Po projednání v pověřeném výboru hlasuje Senát, zda s návrhem rozhodnutí vyslovuje souhlas pro případ, že o něm bude rozhodováno v orgánu Evropské unie. I když je o návrhu

¹⁴⁹ Čl. 48 odst. 6 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii upravuje iniciativu vlád členských států, Evropského parlamentu či komise při předkládání návrhů Evropské radě na změnu všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, která se týká vnitřních politik a činností Unie.

¹⁵⁰ Čl. 153 odst. 2 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii upravuje v oblasti sociální politiky Evropské unie přijímání Radou a Evropským parlamentem směrnic a opatření určených k podpoře spolupráce mezi členskými státy prostřednictvím podnětů, které mají za cíl zlepšování znalostí, rozvoj výměny informací a osvědčených zkušeností, podporu inovačních přístupů a vyhodnocování zkušeností, s vyloučením harmonizace právních předpisů členských států.

¹⁵¹ Čl. 192 odst. 2 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii upravuje legislativní postup orgánů EU v otázce životního prostředí.

¹⁵² Čl. 312 odst. 2 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii upravuje víceletý finanční rámec.

¹⁵³ Čl. 333 odst. 1 a 2 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii upravuje v souladu s čl. 330 přijetí rozhodnutí o tom, že bude rozhodovat v určitých otázkách kvalifikovanou většinou či postupovat řádným legislativním procesem.

¹⁵⁴ Čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie upravuje přijetí vhodných ustanovení Radou na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci.

¹⁵⁵ Čl. 48 odst. 7 konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské Unii upravuje opatření v oblasti sociální politiky včetně žádosti o zapojení Evropské rady.

¹⁵⁶ Čl. 81 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské Unie upravuje přijímání Radou opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem zvláštním legislativním postupem. Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.

rozhodnuto kladně (rovněž v Poslanecké sněmovně), nemusí vláda v orgánu EU hlasovat kladně.

Obdobný postup je stanoven pro Poslaneckou sněmovnu v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, úprava však není zcela shodná.

Senát je dále oprávněn, podobně jako Poslanecká sněmovna, iniciovat žalobu, týkající se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem EU. Návrh na podání žaloby může v souladu s ustanovením § 119p zákona o jednacím řádu Senátu podat Výbor pro záležitosti Evropské unie, nebo skupina nejméně sedmnácti senátorů. K projednání žaloby v Senátu je vždy přizván věcně příslušný člen vlády. Je-li žaloba Senátem schválena, je předložena vládě, která jej předá Evropskému soudnímu dvoru; žaloba může být podána k Soudnímu dvoru EU ve lhůtě dvou měsíců ode dne vyhlášení příslušného aktu (čl. 263 Smlouvy o fungování Evropské unie). Toto oprávnění Senátu dosud nebylo využito.

Podle platné právní úpravy neprojednává Senát nominace zástupců České republiky v orgánech Evropské unie. Toto oprávnění je dáno Poslanecké sněmovně, kdy vláda předkládá výboru pro evropské záležitosti k projednání personální nominace na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj za Českou republiku. Personální nominace do orgánů Evropské unie musí být projednány dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí.¹⁵⁷

Ústanovení čl. 10b odst. 3 Ústavy umožňuje, aby bylo vyjádření k připravovanému rozhodnutí Evropské unie svěřeno společnému orgánu obou komor parlamentu nebo orgánům jednotlivých komor. Takový společný orgán by se vyjadřoval ke všem nebo k některým připravovaným rozhodnutím, stanoveným v zákoně, místo komor Parlamentu. Tato delegace musí být upravena ve zvláštním zákoně (zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou a navenek, tzv. stykový zákon, který musí být podle čl. 40 schválen oběma komorami Parlamentu). Stykový zákon byl přijat pod č. 300/2017 Sb. s platností od 19. 9. 2017 a účinností od 1. 9. 2018, nicméně tzv. společný evropský výbor není v přijatém znění

¹⁵⁷ Ustanovení § 109c zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění.

stýkového zákona obsažen. Postup vyjadřování tak budou pravděpodobně nadále upravovat jednací řády komor pro každou komoru zvlášť.¹⁵⁸

Závěrem této kapitoly lze uvést, že např. Petr Pithart vyzdvihuje trvalou starost Senátu o agendu Evropské unie. Uvádí, že Senát byl v průběhu let nejednou označen za jednu z neaktivnějších zákonodárných komor v členských státech Evropské unie, oproti Poslanecké sněmovně. Senát mimo jiné zřídil kvalitní expertní oddělení pro evropské záležitosti, detailně posuzuje evropskou normotvorbu, včetně legislativních plánů a využívá tak možnost legitimně kriticky posuzovat záměry Evropského Parlamentu a Evropské komise.¹⁵⁹

7.5 Jednání ve věcech bezpečnosti republiky

Senát rozhoduje o návrzích rozhodnutí o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, nebo návrzích na vyslovení souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil cizích států na území České republiky.¹⁶⁰ Po postoupení návrhu předsedou Senátu organizačnímu výboru, všem senátorům a senátorským klubům, přikáže organizační výbor návrh výboru, popř. výborům. Lhůta pro projednání návrhu je 30 dní od rozhodnutí o jeho přikázání výboru k projednání. Po projednání ve výborech rozhoduje plénum Senátu nadpoloviční většinou přítomných senátorů.

Je-li Senátu předložen návrh na vyhlášení válečného stavu, vyhlášení stavu ohrožení státu, prodloužení doby nouzového stavu, zrušení nouzového stavu před uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, nebo na vyslovení souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil cizích států na území České republiky, anebo na rozhodnutí o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu, rozhoduje Senát ve zkráceném řízení.¹⁶¹ Předseda Senátu neprodleně svolá schůzi Senátu k projednání návrhu, popřípadě, pokud se schůze koná, navrhne doplnění schůze o jeho projednání bez projednávání návrhů ve výborech Senátu.

¹⁵⁸ Ustanovení § 109a až 109l zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění. Ustanovení § 119a až 109s zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁵⁹ Blíže viz: PITHART, Petr. *Senát před o po dvaceti letech* in: KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, str. 31.

¹⁶⁰ Ustanovení § 131a zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁶¹ Tamtéž

Souhlasem Senátu se pak rozumí usnesení Senátu o tom, že předem souhlasí např. s vysláním, popř. s pobytem ozbrojených sil. Je požadován souhlas obou komor Parlamentu. Souhlas komor tak musí obsahovat shodný projev vůle a lze jej považovat za udělený v okamžiku, kdy přijala usnesení druhá z komor. Pokud je souhlas udělen, je vláda oprávněna ozbrojené síly vyslat nebo provést opatření spojená s pobytem ozbrojených sil jiných států. Ze slova souhlas lze dovodit, že komory nemohou návrh vlády měnit, komory však přijaly i změny v rozhodnutí vlády. Tato praxe by pak vedla k tomu, že by se souhlas, který je přijat usnesením komory, vztahoval k odlišnému rozhodnutí a nebyl by přijat shodný projev vůle obou komor. Tomuto stavu se pak snaží zabránit zákon o jednacím řádu Senátu, který stanoví, že není možno navrhopvat k rozhodnutí vlády při přijetí usnesení o souhlasu s vysláním anebo pobytem vojsk žádné pozměnovací návrhy.¹⁶² Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny žádné takovéto ustanovení neobsahuje.

Další možnou nejasností je míra určitosti rozhodnutí o vyslání ozbrojených sil ČR. Rozhodnutí musí být formulováno tak, aby z něj bylo zřejmé, do kterého státu jsou ozbrojené síly vysílány, za jakým účelem a na jak dlouhou dobu. Na druhou stranu, aby bylo možno plnit úkoly, není možno specifikovat vyslání příliš přesně. Žádosti o souhlas proto zpravidla vláda předkládá oběma komorám bez detailní specifikace, ale i tak souhlas nakonec zpravidla získá. Vláda si je v některých případech nedostatečné specifikace vědoma a z toho důvodu doplnila do návrhů usnesení, že bude komoru Parlamentu o konkrétním vyslání informovat.¹⁶³ Takový postup však ustanovení čl. 43 Ústavy vylučuje. Jakékoliv pravomoci stanovené Ústavou pro Parlament není možno delegovat na vládu ani změnšovat žádným způsobem, i kdyby s tím Parlament souhlasil. Bude tedy třeba hledat míru specifikace souhlasu, příliš přesně specifikovaný souhlas by mohl být z hlediska vojenské efektivity problematický. Na druhou stranu s příliš obecným návrhem budou mít komory problém souhlas vyslovovat. Ve vládních návrzích bude zpravidla stanoven počet vysílaných vojáků, doba jejich působení, místo

¹⁶² Ustanovení § 131b a 131d zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁶³ Např. bod 7. Sněmovního usnesení na základě tisku 348 zněl: "Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas s ... působením sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany při ochraně vzdušného prostoru aliančních zemí v rámci operací NATO, a to v celkovém počtu do 75 osob na dobu čtyř měsíců v období od 1.1. 2016 do 31. 12. 2016. O zapojení do ochrany vzdušného prostoru konkrétní členské země NATO rozhodne vláda, která o takovém rozhodnutí neprodleně informuje obě komory Parlamentu České republiky (...).

působení, název a typ operace, mezinárodní organizace, která tuto operaci realizuje, případně též finanční náklady na vyslání.¹⁶⁴

7.6 Právo na informace a vysvětlení

Ustanovení § 12 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění stanoví oprávnění senátora požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce. Informace a vysvětlení jsou členové vlády, vedoucí správních úřadů a orgánů územní samosprávy povinni poskytnout senátorovi nejpozději do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění.¹⁶⁵ Nejedná se přitom o veřejné interpelace nebo otázky¹⁶⁶, ale o formu interní komunikace mezi senátorem a členem vlády, informace ani vysvětlení se neprojednávají na schůzi Senátu. Zákon nestanoví žádné sankce, pokud člen vlády informaci neposkytne. Obdobně je konstruováno právo na informace členů Poslanecké sněmovny.¹⁶⁷ V případě neposkytnutí informace se však může poslanec na rozdíl od senátora bránit například prostřednictvím interpelace nebo jiného vystoupení na schůzi nebo výboru Poslanecké sněmovny.

7.7 Autonomní oprávnění – vnitřní organizace Senátu

7.7.1 Předseda a místopředsedové Senátu

V čele Senátu stojí předseda Senátu. Předsedovi Senátu přísluší, mimo jiné, vyhlašovat volbu prezidenta republiky, přijímat slib prezidenta republiky, přijímat prohlášení prezidenta republiky, kterým se vzdává svého úřadu, podepisovat zákonná opatření a usnesení Senátu a dávat souhlas, aby byl odevzdán soudu zadržený senátor nebo soudce Ústavního soudu, který byl dopaden při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Blíže viz: SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky*, Komentář, 2. vydání 2016, str. 449.

¹⁶⁵ Např. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, v platném a účinném znění.

¹⁶⁶ Právo na interpelace je dáno pouze členům Poslanecké sněmovny v čl. 53 Ústavy, které stanoví, že každý poslanec má právo interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti. Interpelovaní členové vlády odpoví na interpelaci do 30 dnů ode dne jejího podání. Čl. 53 Ústavy je dále rozveden v ustanoveních par. 110–112 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění.

¹⁶⁷ Ustanovení § 11 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění.

¹⁶⁸ Ustanovení § 33 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

Místopředsedové Senátu zastupují předsedu Senátu v jím určeném pořadí. Při zastupování předsedy Senátu mají místopředsedové Senátu práva a povinnosti předsedy Senátu.

Předseda i místopředsedové Senátu se volí většinovým způsobem.¹⁶⁹ Odvolat předsedu Senátu nebo místopředsedu Senátu v průběhu funkčního období lze jen na písemný návrh nejméně jedné třetiny všech senátorů.¹⁷⁰ Funkce předsedy a místopředsedy Senátu je neslučitelná s funkcí člena vlády.¹⁷¹

7.7.2 Výbory a podvýbory Senátu

Senát zřizuje ze senátorů organizační, mandátový a imunitní výbor a další výbory, na kterých se usnese.¹⁷²

Ke dni zpracování této práce jsou ustaveny, vedle mandátového a imunitního výboru, organizační výbor, ústavně-právní výbor, výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, výbor pro záležitosti Evropské unie a výbor pro zdravotnictví a sociální politiku. Výbory jsou ze své činnosti odpovědné Senátu.

Senátor může být členem pouze jednoho výboru. Členem dalšího výboru může být pouze, jde-li o členství ve Výboru organizačním nebo Výboru mandátovém a imunitním. Senátor, který je zároveň členem vlády, nemůže být členem senátního výboru.¹⁷³

Každý výbor může dále zřídit pro řešení určité otázky nebo souboru otázek se souhlasem Senátu podvýbor.¹⁷⁴ Členem podvýboru může být jen senátor. Podvýbor je ze své činnosti odpovědný výboru, který jej zřídil, a předkládá mu výsledky své činnosti.

7.7.3 Komise Senátu

Senát může rovněž ze senátorů a dalších osob, které nejsou senátory, zřizovat stálé nebo dočasné komise a stanovit jim úkoly. Komise se zřizují zejména tehdy, jedná-li se

¹⁶⁹ Ustanovení § 47 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁷⁰ Tamtéž, § 35.

¹⁷¹ Tamtéž, § 10.

¹⁷² Tamtéž, § 36.

¹⁷³ Tamtéž, § 10.

¹⁷⁴ Tamtéž, § 42.

o úkoly dotýkající se působnosti více orgánů Senátu nebo o úkoly, které nejsou v působnosti žádného ze Senátem zřízených orgánů. Komise je ze své činnosti odpovědná Senátu. Členství v komisi je opět neslučitelné s výkonem funkce člena vlády.¹⁷⁵

Senátem byly doposud v jeho historii zřízeny tyto komise: stálá komise Senátu pro krajany žijící v zahraničí, stálá komise Senátu pro práci Kanceláře Senátu, stálá komise Senátu pro rozvoj venkova, stálá komise Senátu pro sdělovací prostředky, stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury a volební komise. Senát není oprávněn zřizovat vyšetřovací komise, k tomu je oprávněna v souladu s ustanovením Čl. 30 Ústavy pouze Poslanecká sněmovna.¹⁷⁶

7.7.4 Petice a jiná podání občanů

Senát projednává a vyřizuje petice podané Senátu. Petice je projednávána výborem Senátu. Po provedeném šetření, jde-li o petici podepsanou méně než 10.000 osobami, vyrozumí výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, toho, kdo petici podal. V odpovědi uvede své stanovisko k obsahu petice a informuje o způsobu jejího vyřízení. V případě, že je petice podepsána alespoň 10.000 osobami, je petice, po projednání výborem Senátu, kterému přísluší vyřizování peticí, projednána v Senátu. Při projednání má právo vystoupit i zástupce petičního výboru. O přijatých peticích, jejich obsahu a způsobu vyřízení za každý kalendářní rok předkládá výbor, kterému přísluší vyřizování peticí, Senátu zprávu.¹⁷⁷

Podání, která nejsou peticemi, petiční výbor buď sám vyřídí, nebo předá věcně příslušným úřadům nebo institucím.¹⁷⁸

7.7.5 Veřejná slyšení

Na základě návrhu skupiny nejméně 5 senátorů nebo výboru Senátu se Senát může usnést na konání veřejného slyšení Senátu. Veřejné slyšení je určeno k projednání určité otázky v působnosti Senátu se znalci a jinými osobami, které mohou podat informace o projednávané otázce.¹⁷⁹ Rovněž senátní výbor se může usnést o konání veřejného slyšení

¹⁷⁵ Ustanovení § 10 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁷⁶ Čl. 30 Ústavy stanoví, že pro vyšetření věci veřejného zájmu může Poslanecká sněmovna zřídit vyšetřovací komisi, navrhne-li to nejméně pětina poslanců. Řízení před komisí upraví zákon. Tímto zákonem je Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění, konkrétně ustanovení § 48–49.

¹⁷⁷ Ustanovení § 142 až 142b zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁷⁸ Ustanovení § 143 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁷⁹ Ustanovení § 144 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

výboru.¹⁸⁰ Veřejné slyšení je tak diskusní platformou a může proběhnout pouze v Senátu; lze jej vnímat jako institut vyvažující institut vyšetřovací komise, která může být zřízena pouze Poslaneckou sněmovnou.

V této souvislosti lze uvést kritický názor dlouhodobého senátora a předsedy Senátu Petra Pitharta k využívání institutu veřejného slyšení v Senátu. Považuje jej za potencionálně velmi silný nástroj Senátu, v rámci kterého lze povolávat např. vysoké státní úředníky k výpovědi, a v rámci které je velmi obtížné nehovořit pravdu při zaznamenávání výpovědi. Dle jeho názoru se po několika pokusech postupně veřejná slyšení proměnila v semináře na kontroverzní či zajímavé téma při absenci senátorů, což má za následek ztrátu nejen legitimacy, ale i vážnosti veřejných slyšení. Pokud by veřejná slyšení plnila svůj účel, dle názoru Petra Pitharta by prestiž Senátu stoupla.¹⁸¹

7.8 Stykový zákon

Ústava předpokládá přijetí „zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek,“ tedy tzv. stykového zákona (dále „stykový zákon“), ve svém článku 40. Stykový zákon byl v různých fázích připravován od roku 1997,¹⁸² definitivně byl přijat na základě senátního návrhu dne 17. srpna 2017 zákonem č. 300/2017 Sb, o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění („stykový zákon“). Problematiku fungování a zásady jednání obou komor upravují nadále zejména jednací řády obou komor, stykový zákon tedy bude fungovat jako zákon zbytkový a upravuje témata, která nejsou upravena nebo která není vhodné upravit v jednacích řádech komor a které se týkají obou komor. Jak však uvádí důvodová zpráva k návrhu stykového zákona: „...*To nicméně není málo, neboť řadu důležitých otázek nemohou upravit jednací řády, takže je dosud třeba je přenechávat praxi, což může být v některých případech zpochybňováno poukazy na zásadu výkonu veřejné moci na základě a v mezích zákona (např. opakované projednávání návrhů zákonů vyžadujících shodu obou komor). Důvodem, proč stykový zákon mít, zkrátka není*

¹⁸⁰ Ustanovení § 145 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

¹⁸¹ PITHART, Petr. *Senát před a po dvaceti letech* in: KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, str. 31.

¹⁸² Např. Sněmovní tisk č. 636 podaný v roce 2000 podvýborem ústavně-právního výboru Poslanecké sněmovny pro Ústavu ČR a parlamentní procedury, dále např. Sněmovní tisk č. 615 podaný v roce 2008, který byl připraven za spolupráce obou komor Parlamentu.

pouze dikce Ústavy, ale také praktická potřeba, resp. praktický užitek z jeho existence plynoucí“¹⁸³.

Dlouhodobé nepřijetí tzv. stykového zákona mohlo mít i velmi podstatné důsledky na ústavně-politický vývoj v České republice, např. Petr Pithart uvádí, že: „*vleklých jednání o tomto (stykovém) zákoně se vedlo několik, většinou z iniciativy Senátu, marně. Zákonodárci necítí závaznost Ústavy a ta zůstává i tady dosud nenaplněná. Zmatky, které neexistence pravidla, podle kterého by se rozhodovalo o způsobu hlasování při volbě prezidenta republiky (v roce 2008) vedly téměř přímo, jako forma pokání či omluvy za skandální průběh volby parlamentem – ke spornému zavedení přímé volby hlavy státu. Tato pravidla by byla součástí onoho stykového zákona, pokud by však existoval.*“¹⁸⁴

Z ustanovení nově přijatého stykového zákona lze uvést zejména následující:

7.8.1 Jednání o návrhu ústavního zákona nebo jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor

Stykový zákon zakotvuje, že pokud Sněmovna vysloví souhlas s návrhem ústavního zákona nebo návrhem jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor a Senát takový návrh schválí, je návrh zákona přijat. Jestliže Senát takový návrh nepřijme, jeho projednávání končí. Jestliže však Senát přijme návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor ve znění odlišném od znění schváleného Sněmovnou, postoupí jej Sněmovně k opakovanému projednání. Přijme-li Sněmovna postoupený návrh zákona ve znění odlišném od znění schváleného Senátem, postoupí jej opět Senátu. Projednávání takového návrhu zákona končí přijetím návrhu zákona oběma komorami nebo nepřijetím návrhu zákona jednou z komor. Není-li návrh ústavního zákona nebo návrh jiného zákona vyžadujícího souhlas obou komor přijat do skončení zasedání Sněmovny, jeho projednávání končí.¹⁸⁵

Stykový zákon tak zakotvuje možnost opakovaného projednávání návrhů zákonů vyžadujících shodu obou komor, mechanismus tzv. „člunku.“ Jde o model obvyklý pro dvoukomorové systémy, který umožňuje postupně vypořádávat odlišné názory až k úplné shodě mezi komorami.

¹⁸³ Senátní návrh stykového zákona, tisk 736, str. 7.

¹⁸⁴ PITHART, Petr. *Senát před a po dvaceti letech* in: KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, str. 23.

¹⁸⁵ Ustanovení § 2 stykového zákona.

7.8.2 Součinnost komor při projednávání návrhů zákonů

Stykový zákon dále zakládá pravidla pro součinnost komor při projednávání návrhů zákonů, kdy stanoví, že pokud vysloví Poslanecká sněmovna s návrhem zákona souhlas, může pověřit poslance, aby v Senátu odůvodnil pozměňovací návrhy, které Sněmovna přijala. Obdobně, zamítne-li Senát návrh zákona, nebo vrátí-li jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, může pověřit senátora, aby v Poslanecké sněmovně odůvodnil usnesení Senátu. Při odůvodňování usnesení komory, jejímiž jsou členy, na schůzi druhé komory nebo jejího orgánu mají pověřený poslanec a pověřený senátor obdobné postavení jako navrhovatel.¹⁸⁶ Navrhovaná úprava dle důvodové zprávy stykového zákona kodifikuje dosud jen jednostrannou praxi vysílání pověřených senátorů na jednání Poslanecké sněmovny, kde odůvodňují, proč Senát návrh zákona změnil či zamítl. Přispívá se tím k informování poslanců a doplňuje se sdělení navrhovatele zákona. Zákon předpokládá možnost, nikoliv nutnost, aby pověřeného zákonodárce vysílaly na jednání partnerské komory Sněmovna i Senát. V Senátu tak bude možno např. vysvětlit, proč Poslanecká sněmovna návrh zákona zásadním způsobem změnila. Obdobné postavení pověřeného poslance nebo pověřeného senátora k postavení navrhovatele znamená např. to, že se nehlasuje o jeho právu vystoupit, vystupuje mezi navrhovatelem a zpravodajem příslušné komory atd.¹⁸⁷

Stykový zákon dále stanoví, že pro účely projednávání návrhu zákona Senátem se za návrh zákona, se kterým Sněmovna vyslovila souhlas, považuje pouze návrh zákona postoupený Senátu předsedou Poslanecké sněmovny. V případě postoupení opraveného znění návrhu zákona předsedou Poslanecké sněmovny Senátu pak počíná běžet třicetidenní lhůta k projednání návrhu zákona Senátem znovu, přičemž k běhu ústavní lhůty předchozích znění návrhu zákona se nepřihlíží.¹⁸⁸

Rovněž toto navrhované ustanovení kodifikuje parlamentní praxi, kdy se vyžaduje oficiální postoupení návrhu zákona předsedou Poslanecké sněmovny, a nikoliv v některých případech postupně doručované opravy oficiálně postoupeného návrhu zákona; rovněž se stanoví, že prekluzivní lhůta 30 dnů plyne Senátu až od postoupení opraveného znění, pokud existuje.

¹⁸⁶ Ustanovení § 3 stykového zákona.

¹⁸⁷ Blíže viz důvodová zpráva k stykovému zákonu, str. 11.

¹⁸⁸ Ustanovení § 4 stykového zákona.

Konečně, pro účely projednávání Senátem zamítnutého nebo s pozměňovacími návrhy vráceného návrhu zákona Sněmovnou se za takový návrh zákona považuje pouze návrh zákona postoupený Sněmovně předsedou Senátu.¹⁸⁹

7.8.3 Účast Parlamentu v řízeních o kontrole ústavnosti zákonů a mezinárodních smluv

Stykový zákon dále stanoví, že je-li Parlament účastníkem řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a)¹⁹⁰ nebo podle čl. 87 odst. 2¹⁹¹ Ústavy před Ústavním soudem, jedná jím jménem jednotlivé komory. V případě řízení, jejichž předmětem je zákon, který byl schvalován pouze Poslaneckou sněmovnou, jedná jménem Parlamentu Poslanecká sněmovna.¹⁹²

7.8.4 Vzájemné informování komor o výsledcích jednání

Stykový zákon dále stanoví, že předsedové komor Parlamentu si bez zbytečného odkladu vzájemně zasílají usnesení komor k návrhu vlády na rozhodnutí o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo o vyhlášení válečného stavu, na rozhodnutí o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizací, kterých je Česká republika členem, na vyslovení souhlasu s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky nebo s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky či na vystavení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy, rovněž pak usnesení komor, jímž jedna z komor zrušila rozhodnutí vlády podle čl. 43. odst. 4¹⁹³ nebo odst. 5¹⁹⁴ Ústavy, a usnesení komor podle čl. 66 Ústavy, že prezident republiky nemůže svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat nebo že důvody, bránící mu ve výkonu úřadu, pominuly.¹⁹⁵

Jde tedy o rozhodnutí, k jejichž přijetí je třeba shody obou komor, komory by se tedy měly informovat, jaké usnesení přijaly. V souladu s důvodovou zprávou k stykovému zákonu lze poukázat zejména na význam usnesení podle čl. 66 Ústavy, protože budou muset

¹⁸⁹ Ustanovení § 5 stykového zákona.

¹⁹⁰ Řízení Ústavního soudu o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.

¹⁹¹ Řízení Ústavního soudu o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem.

¹⁹² Ustanovení § 9 stykového zákona.

¹⁹³ Rozhodnutí vlády o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a to nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o **a)** plnění závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, **b)** účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, již je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímacího státu, **c)** účast na záchranných pracích při živelných pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

¹⁹⁴ Rozhodnutí vlády o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky.

¹⁹⁵ Ustanovení § 10 stykového zákona.

obsahovat důvody, pro něž prezident nemůže vykonávat úřad prezidenta republiky; lze argumentovat, že nebude stačit shoda ve výroku (není způsobilý), ale též v odůvodnění rozhodnutí.¹⁹⁶

7.8.5 Pracovní skupina komor

Stykový zákon dále stanoví, že komory mohou zřídit pro řešení určité otázky shodnými usneseními pracovní skupinu komor. Ústava přitom zná pouze orgány jednotlivých komor,¹⁹⁷ dále pak operuje se společným orgánem pověřeným substitucí komor v evropské agendě.¹⁹⁸ Nejde tedy o nové, společné orgány komor, ale o pracovní skupiny, na jejichž zřízení se shodnou komory za účelem vyřešení určité věci a zřízené na časově omezenou dobu. Obě komory stanoví shodným usnesením počet členů pracovní skupiny, počet zástupců za každou komoru, pravidla jednání, úkoly a lhůtu pro předložení návrhu nebo stanoviska. Pracovní skupina volí svého vedoucího a jeho zástupce, přičemž zástupce je volen z řad členů druhé komory. Jednání pracovní skupiny jsou konečně neveřejná, členové pracovní skupiny následně informují komoru, za niž byly zvoleni, o výsledcích jednání pracovní skupiny.¹⁹⁹

7.8.6 Stálé delegace Parlamentu v meziparlamentních organizacích a v jiných mezinárodních institucích

Stykový zákon rovněž obsahuje pravidla pro ustavování stálých delegací Parlamentu v meziparlamentních organizacích a v jiných mezinárodních institucích.²⁰⁰ Nejde přitom o orgán Parlamentu či jeho komor, ale o stálou delegaci jako protiklad ad hoc delegací vysílaných do zahraničí. Členy delegací, ale i jejich funkcionáře, volí a odvolávají jednotlivé komory v souladu s jednacími řády. Počet členů obou komor je pak vymezen poměrem 2:1 ve prospěch Poslanecké sněmovny, obdobný poměr bude použit při rozdělení míst vedoucích meziparlamentních delegací. Dohodou komor je však možno určit poměr odlišný, a to i pro jednotlivé delegace.

7.8.7 Společný Evropský výbor

Důvodová zpráva k senátnímu návrhu stykového zákona dále uvádí, že stykový zákon mohl rovněž zakotvit tzv. společný evropský výbor, tedy společný orgán, který by převzal

¹⁹⁶ Blíže viz. Důvodová zpráva k návrhu stykového zákona, str. 16.

¹⁹⁷ Čl. 30a 31 Ústavy.

¹⁹⁸ Čl. 10b Ústavy.

¹⁹⁹ Ustanovení § 8 stykového zákona.

²⁰⁰ Ustanovení § 7 stykového zákona.

agendu vyjadřování se k připravovaným rozhodnutím orgánů Evropské unie, tak jak je předjímán v čl. 10b odst. 3 Ústavy,²⁰¹ Společný evropský výbor však stykovým zákonem nebyl zřízen. Důvodová zpráva argumentuje, že po společném evropském výboru není politická poptávka, a že i pokud by byl zřízen, nepřevzal by evropskou agendu celou, ale jen její část. V případě shody na vytvoření tohoto orgánu by tedy stykový zákon musel ustanovit jednak jeho působnost, dále složení (nejspíše poměr 2:1), procesní postupy, zejména způsob usnášení (patrně hlasování po kuriích – platí tu zásada rovnomocnosti komor), volbu funkcionářů, pravidla komunikace s externími orgány, a rovněž otázky operativy.²⁰²

²⁰¹ Čl. 10b Ústavy stanoví, že Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svěřit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor.

²⁰² Blíže viz Důvodová zpráva k návrhu stykového zákona, str. 9.

8 Faktické působení Senátu v legislativním procesu

8.1 Působení Senátu v legislativním procesu během prvních let po jeho zřízení – První funkční období (1996–1998) a druhé funkční období (1998–2000)

V prvním a druhém funkčním období Senát projednal 326 návrhů zákonů a 141 mezinárodních smluv.²⁰³ Z 326 návrhů zákonů postoupených z Poslanecké sněmovny bylo 156 Senátem schváleno. Usnesení o tom, že se Senát návrhem zákona nebude zabývat, přijal Senát v 72 případech. S pozměňovacími návrhy vrátil Senát Poslanecké sněmovně zpět 83 návrhů zákonů.

8.2 Působení Senátu v legislativním procesu v poslední době – 8. funkční období (2010–2012), 9. funkční období (2012–2014) a 10. funkční období (2014–2016)

V osmém a devátém funkčním období Senátu bylo Senátu postoupeno z Poslanecké sněmovny celkem 423 návrhů zákonů, Senát dále projednal 229 mezinárodních smluv.

Ze 423 návrhů zákonů, postoupených z Poslanecké sněmovny, bylo 264 Senátem schváleno. Usnesení o tom, že se Senát návrhem zákona nebude zabývat, přijal Senát v 11 případech. S pozměňovacími návrhy vrátil Senát Poslanecké sněmovně zpět 93 návrhů zákonů. Z nich 44 bylo přijato Poslaneckou sněmovnou v Senátem schválené verzi. U 45 návrhů zákonů schválila Poslanecká sněmovna absolutní většinou hlasů návrhy zákonů v původním znění, ve kterém byly předloženy do Senátu. Pozměňovací návrhy předložené Senátem se promítly do konečného znění zákonů ve více než polovině případů. Senát návrh zákona předloženého Poslaneckou sněmovnou zamítl ve 40 případech, z čehož Poslanecká sněmovna ve všech 40 případech veto Senátu přehlasovala.

Z mezinárodních smluv, projednávaných Senátem v osmém a devátém funkčním období v celkovém počtu 229, bylo Senátem schváleno 219 smluv, 4 smlouvy byly vzaty na vědomí, u 2 bylo odročeno projednávání, 2 byly předány k Ústavnímu soudu a 2 byly vráceny výborům.

²⁰³ Zpráva o činnosti Senátu za rok 2000. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2016-06-19]. Dostupné z: http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2000/index.php?ke_dni=1.2.20&O=10.

Desáté funkční období bylo vykonáváno v letech 2014–2016. V něm bylo Poslaneckou sněmovnou Senátu postoupeno 173 návrhů zákonů a Senátem projednáno 61 mezinárodních smluv.²⁰⁴

Ze 173 postoupených návrhů zákonů pak Senát na svých 28 schůzích schválil 123 návrhů zákonů. V 7 případech se Senát k usnesením vyslovil tak, že se danými návrhy nebude zabývat. V tomto funkčním období vrátil Senát Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky zpět 40 návrhů zákonů, přičemž Poslanecká sněmovna v 25 případech schválila návrh zákona ve znění senátních pozměňovacích návrhů a v 15 případech setrvala na svém původním znění. Ve stejném funkčním období Senát zamítl pouze jeden návrh zákona, a to na své 24. schůzi. Ze všech návrhů zákonů nebyla Senátem přijata usnesení pouze ve dvou případech – k návrhům zákonů na 15. a 24. schůzi desátého funkčního období.²⁰⁵

Mezinárodních smluv, které projednal Senát ve svém desátém funkčním období, bylo celkem 61. Se všemi těmito mezinárodními smlouvami vyslovil Senát souhlas k ratifikaci.²⁰⁶

8.3 Role Senátu v legislativním procesu pohledem kvantitativní analýzy

V souvislosti s hodnocením role Senátu v legislativním procesu je rovněž vhodné poukázat na příspěvek Jana Hrušky „Role Senátu v českém politickém systému pohledem kvantitativní analýzy“,²⁰⁷ který analyzuje využívání pravomocí, které Senátu udílí Ústava České republiky v letech 1996–2014 (tedy od jeho vzniku do konce 9. funkčního období) a dovodit, v jakém rozsahu Senát vykonává svoji kontrolní roli vůči Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, a uvést alespoň některé ze závěrů této studie.

²⁰⁴ <http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2014/vyrzpr14.pdf>,
<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2015/vyrzpr15.pdf>,
<http://www.senat.cz/cinnost/zpravy/vyrzpr2016/vyrzpr16.pdf>.

²⁰⁵ Tamtéž.

²⁰⁶ Tamtéž.

²⁰⁷ KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, str. 113–127.

8.3.1 Ratifikace mezinárodních smluv a rozhodování o vysílání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky, pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, již je Česká republika členem.

Ve výše uvedených případech Senát v naprosté většině případů respektoval vůli vlády a Poslanecké sněmovny. S výjimkou čtyř mezinárodních smluv, které Senát odmítl ratifikovat z celkového počtu 721 smluv, žádné rozhodnutí nezablokoval. Jan Hruška uvádí, že v této oblasti Senát jemu postoupené akty schvaloval s jistou automaticností, nicméně dle názoru zpracovatele je rovněž nutno přihlédnout ke skutečnosti, že tato hlasování zpravidla neměla vnitropolitický charakter, avšak byla spíše objektivní a nekonfliktní povahy.

8.3.2 Schvalování návrhů ústavních zákonů a novel Ústavy a volebních zákonů

V případě návrhů ústavních zákonů a ústavních novel Senát schválil pouze 56 % z předložených návrhů. Ve zbylé téměř polovině případů buď návrh přímo zamítl nebo navrhl změny, Senát tedy plnil roli pojistky.

V případě volebních zákonů Senát neschválil 29 % návrhů volebních zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou, a podstatně se tedy podílel na kontrole přijímaných volebních zákonů.

8.3.3 Schvalování běžné legislativy Senátem

V případě běžné legislativy Senát přímo či nepřímo (včetně návrhů zákonů, ke kterým se nevyjádřil) schválil 68 % návrhů zákonů. Přímo zamítl pouze 7 % návrhů zákonů, ve zbytku Senát schválil k návrhům zákonů pozměňovací návrhy (celkem 25 % všech návrhů zákonů předložených Poslanecké sněmovně Senátem). Celkem v 58 %, tedy ve více jak polovině případů, Poslanecká sněmovna návrh zákona s pozměňovacími návrhy Senátu akceptovala.

9 Vybrané volby do Senátu v letech 1996–2016 a srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny v tomto období

9.1 První a druhé volby do Senátu ve srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny

První volby do Senátu se uskutečnily ve dnech 15. a 16. listopadu 1996, a to první kolo, druhé kolo pak proběhlo 22. a 23. listopadu 1996. Obsazovalo se všech 81 senátorských mandátů. Do Senátu kandidovalo celkem 568 kandidátů, tj. průměrně přibližně 7 kandidátů na jeden senátorský mandát. Celkem 49 kandidátů kandidovalo jako nezávislí kandidáti, ostatní byli kandidáty politických stran nebo koalic. I za politické strany a koalice kandidovaly osoby bez stranické příslušnosti, byly však ve výrazné menšině.

Specifikem těchto senátních voleb bylo, kromě toho, že proběhly ve všech volebních obvodech, i to, že nebyly spojeny ani s volbami do krajských zastupitelstev, ani s volbami do zastupitelstev obcí. Prvního kola se zúčastnilo v průměru 35,03 % oprávněných voličů, druhého kola 30,63 % oprávněných voličů. Voleb do Poslanecké sněmovny, konaných ve dnech 31. května až 1. června 1996, se přitom zúčastnilo celkem 6,096.404 oprávněných voličů. Mgr. Radovan Suchánek uvádí,²⁰⁸ že: „podle sociologických výzkumů prováděných a prezentovaných mj. Petrem Matějů a Klárou Vlachovou se jako nejdůležitější jeví skutečnost, že Senát nebyl, na rozdíl od Poslanecké sněmovny, všeobecně pojímán jako nutná a zcela legitimní instituce. Podle sondáží ještě den před volbami považovala Senát za potřebnou instituci jen jedna pětina potencionálních voličů, zatímco téměř dvě třetiny považovaly založení Senátu za zbytečné plýtvání penězi. Rozhodující příčinou nízké volební účasti byl negativní postoj k Senátu a nesouhlas s jeho obsazením.“²⁰⁹

Senátorem byli zvoleni kandidáti v prvním kole pouze ve čtyřech případech. Do druhého kola senátních voleb postoupilo celkem 76 kandidátů ODS, 48 kandidátů ČSSD, 17 kandidátů KDU-ČSL, 7 kandidátů ODA, 4 kandidáti KSČM, 1 kandidát DEU a 1 nezávislý.

²⁰⁸ SUCHÁNEK, Radovan. *Senát v ústavním systému České republiky*, Univerzita Karlova v Praze, 2000, str. 157.

²⁰⁹ Autoři studie poukazují i na to, že postoj k Senátu byl mnohem příznivější u pravicově orientovaných lidí než u středových či levicově orientovaných voličů a že volební účast byla významně vyšší jak mezi těmi, kteří byli přesvědčeni, že opozice je příliš silná a znemožňuje vládě uskutečňovat její záměry, tak mezi těmi, kteří tomuto názoru silně oponovali.

Celkem bylo v senátních volbách zvoleno 35 senátorů ODS, 25 senátorů ČSSD, 14 senátorů KDU-ČSL, 7 senátorů ODA, 2 senátoři KSČM, 1 senátor DEU a 1 nezávislý s podporou ČSSD. Byly založeny čtyři senátorské kluby: ODS, ČSSD, KDU-ČSL a ODA. Nezařazení byli nezávislý senátor Richard Falbr a senátoři KSČM.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 bylo zvoleno celkem 200 poslanců, a to následovně: ODS získala celkově 68 mandátů, ČSSD obsadila druhou příčku s 61 křesly v Poslanecké sněmovně, na třetím místě skončila KSČM s 22 poslanci, dále dělené čtvrté a páté místo obsadila SPR-RSČ s 18 poslanci, spolu se stranou KDU-ČSL, která získala taktéž 18 křesel a jako poslední se do Poslanecké sněmovny dostala také ODA se 13 mandáty.

V prvně zvoleném Senátu zasedlo 72 mužů a 9 žen, z toho ve věku 40–49 let bylo 29 senátorů, ve věku 50–59 let 39 senátorů a ve věku nad 60 let 13 senátorů.

Druhé volby do Senátu proběhly v listopadu 1998, a to do 27 volebních obvodů, které byly voleny v prvních volbách do Senátu na dva roky. Do voleb bylo podáno celkem 137 kandidátek, z toho bylo 11 nezávislých kandidátů a 126 kandidátů politických stran anebo koalic. První kolo senátních voleb proběhlo společně s volbami do obecních zastupitelstev s volební účastí 42 % oprávněných voličů, druhé kolo senátních voleb provázela účast lehce přes 20 % voličů.

V prvním kole nebyl zvolen žádný senátor, do druhého kola pak postoupilo 22 kandidátů ODS, 15 kandidátů ČSSD, 13 kandidátů tzv. čtyřkoalice (KDU-ČSL, US, ODA, DEU). Bylo zvoleno celkem 13 senátorů tzv. čtyřkoalice, 9 senátorů za ODS, 3 senátoři za ČSSD a 2 senátoři za KSČM. Celkem 4 senátoři byli zvoleni na kandidátkách politických stran jako kandidáti bez politické příslušnosti, senátorem nebyl zvolen žádný nezávislý kandidát.

Celkem po druhých proběhlých senátních volbách bylo složení Senátu následující: 28 senátorů ODS, 23 senátorů ČSSD, 9 senátorů KDU-ČSL, 3 senátoři ODA, 4 senátoři KSČM (nezařazení senátoři), 13 senátorů čtyřkoalice a 1 senátor zvolený za DEU.

Radovan Suchánek dále uvádí, v návaznosti na výsledky prvních a druhých voleb do Senátu, že analýzy chování voličů i politických stran před volbami i v jejich průběhu, jakož i samotné volební výsledky potvrdily, že se politika nemůže tvořit mimo etablované politické

strany, což dokládá propadem nezávislých kandidátů a jednoznačnou převahou politických stran i ve většinovém volebním systému. Podle průzkumů byla pro 1/3 voličů jednoznačně rozhodujícím kritériem volby strana, která kandidáta navrhla, přičemž u dalších 40 % voličů byla politická příslušnost důležitou podmínkou pro volbu přijatelné osobnosti. 52 % (ve druhém kole již 62 %) voličů svou volbou chtělo buď podpořit stranu, i když jim navržený kandidát nevyhovoval, anebo se rozhodovalo pro stranu, kterou chtěli podpořit, aniž samotného kandidáta dobře znali. Přitom ti, kteří před volbami byli o roli Senátu dostatečně informováni, kladli důraz na stranický princip. Autoři studie dále poukazují i na to, že k Senátu byl mnohem příznivější přístup u pravicově orientovaných lidí než u středových či levicově orientovaných voličů a že volební účast byla významně vyšší mezi voliči, kteří byli přesvědčení o správném vývoji společnosti.²¹⁰

Radovan Suchánek dále argumentuje, že ústavní požadavek dosažení věkové hranice 40 let však nemusí nutně znamenat a ve skutečnosti také neznamená, že v Senátu zasedají jen věkem pokročilejší členové, kdežto poslanci jsou pouze mladší. Z členů Poslanecké sněmovny zvolených ve 2. nebo 3. volebním období dovršili již ve dny voleb senátorského věku více než tři čtvrtiny poslanců. Podle Radovana Suchánka je tímto oslaben argument o umírněnosti či konzervativnosti Senátu díky jeho skladbě s věkem zralejších občanů oproti mladším členům Poslanecké sněmovny.²¹¹

9.2 Volby do Senátu a do Poslanecké sněmovny v roce 2010

První kolo řádných voleb do Senátu Parlamentu ČR v roce 2010 se konalo 15. a 16. října (společně s obecními volbami) s účastí 49,38 % s tím, že žádný z kandidátů nebyl zvolen v prvním kole, tedy nezískal nadpoloviční počet hlasů. Druhé kolo proběhlo o týden později 22. a 23. října.

O 27 mandátů se ucházelo celkem 227 kandidátů a úspěšnost stran byla následující: ČSSD získala 12 mandátů, ODS 8 mandátů, Koalice „STAN“ a TOP 09 2 mandáty, Severočeši 2 mandáty, KDU-ČSL 2 mandáty a Nezaníci 1 mandát.

²¹⁰ VLACHOVÁ, K.; MATĚJŮ, P.: *Volby do Senátu*, in Parlamentní zpravodaj, č. 4-5/96-97.

²¹¹ SUCHÁNEK, Radovan. *Senát v ústavním systému České republiky*, Univerzita Karlova v Praze, 2000, str. 159.

Z celkového počtu zvolených senátorů bylo 23 mužů a 4 ženy v následujícím věkovém rozpětí: 6 senátorů v kategorii 40–49 let, 16 senátorů v kategorii 50–59 let a 5 senátorů v kategorii 60 a více let, průměrný věk senátorů byl 52,4 let a senátorek 47 let.

Ve srovnání průměrného věku senátorů Senátu PČR a poslanců Poslanecké sněmovny ČR u voleb, konaných do obou komor Parlamentu ČR, činí rozdíl, resp. průměrný věk všech senátorů je o 5,2 roku vyšší než průměrný věk všech poslanců.

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se konaly 28. a 29. května 2010 s následujícími výsledky: ČSSD získala 56 mandátů, ODS 53, TOP 09 41, KSČM 26 a Věci veřejné 24. Do Poslanecké sněmovny bylo zvoleno 156 mužů a 44 žen s tím, že průměrný věk všech poslanců (a poslankyň) činil 47,21 roku, z toho průměrný věk poslanců mužů 47,68 roků a poslankyň 45,55 roku.

9.3 Volby do Senátu v roce 2012 a volby do Poslanecké sněmovny v roce 2013

Volby do Senátu se konaly spolu s krajskými volbami dne 12. a 13. října roku 2012. Jelikož v prvním kole nebyl zvolen žádný kandidát, konalo se 2. kolo o týden později ve dnech 19. a 20. října 2012. Volební účast v prvním kole činila 34,9 % hlasů, druhého kola se zúčastnilo 18,61 % voličů. Celkový počet kandidátů na 27 mandátů byl 233.

Ve volbách získala ČSSD 13 mandátů, ODS 4 mandáty, KDU-ČSL 2 mandáty, STAN 2 mandáty, KSČM 1 mandát, Strana zelených 1 mandát, Piráti 1 mandát a Ostravak 1 mandát, 2 mandáty získali Nezávislí.

Z celkového počtu zvolených senátorů bylo 22 mužů a 5 žen, a to v následujících věkových kategoriích: ve věk. kategorii 40–49 let celkem 4 senátoři, v kategorii 50–59 let 13 senátorů a v kategorii 60 a více let 10 senátorů, průměrný věk všech senátorů činil 57 let, z toho průměrný věk senátorů byl 55,91 let a senátorek 61,8 let.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny PČR, konaných v říjnu 2013 získala ČSSD 50 mandátů, ANO 47 mandátů, KSČM 33 mandátů, TOP 09 26 mandátů, ODS 16 mandátů, Úsvit PD 14 mandátů, KDU-ČS DL 14 mandátů).

9.4 Volby do Senátu v roce 2014

Volby do Senátu PČR se konaly ve dnech 19. a 11. října 2014 spolu s volbami do zastupitelstev obcí. Ve většině obvodů proběhlo také druhé kolo voleb, a to ve dnech 17. a 18. října. (Mimoto proběhly lednové doplňovací volby za Tomia Okamuru a zářijové doplňovací volby za Jaromíra Štětinu – posl. EP). Prvního kola senátních voleb se zúčastnilo 38,54 % voličů, druhého kola 16,69 % voličů. Celkem se zúčastnilo 242 kandidátů s tím, že výsledky voleb byly následující:

ČSSD získala 10 mandátů, KDU-ČSL 4 mandáty, ANO 4 mandáty, KDU-ČSL + SZ 2 mandáty, ODS 1 mandát, STAN 1 mandát, Strana zelených 2 mandáty, SPO 1 mandát, SLK (Starostové pro Liberecký kraj) 1 mandát, SsČR (Strana soukromníků ČR) 1 mandát.

9.5 Volby do Senátu v roce 2016 a volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017

Volby do Senátu PČR se konaly ve dnech 19. a 11. října 2014 spolu s volbami do zastupitelstev krajů. Druhé kolo voleb se uskutečnilo o týden později – tedy 14. a 15. října 2016. Prvního kola těchto senátních voleb se zúčastnilo 33,54 % občanů České republiky, zatímco druhého kola pouze 15,38 % voličů. Nejmenší účast ve druhém kole byla v obvodě číslo 4 – Most a činila pouze 10,73 %, zatímco největší účast byla ve volebním obvodě č. 25 – tedy Praha 6, kde bylo zaznamenáno 23,23 % voličů.

Jednoznačným vítězem voleb se stala strana KDU-ČSL, která získala 5 křesel, ANO získalo 3 mandáty, ČSSD 2 mandáty, stejně jako ODS, Koalice STAN s TOP 09 a uskupení Severočeši.cz. Po jednom mandátu získaly koalice KDU-ČSL s podporou LES, KDU-ČSL s Nestraníky, KDU-ČSL se Stranou zelených, Koalice STAN a SLK a zbylých 5 křesel získala sdružení občanů, stran a hnutí napříč politickým spektrem (1 nezávislý kandidát).

Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se uskutečnily ve dnech 20. a 21. října 2017. Největší zastoupení v dolní komoře získalo hnutí ANO se 78 mandáty, následované ODS s 25 křesly. Třetí největší zastoupení pak získali Piráti a hnutí SPD – Svoboda a přímá demokracie po 22 mandátech. 15 míst v Poslanecké sněmovně dále získaly levicové strany KSČM a ČSSD. Celou Poslaneckou sněmovnu PČR uzavírají tři strany – KDU-ČSL s 10 křesly, TOP 09 se 7 mandáty a hnutí STAN, které získalo 6 křesel.

10 Volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny a do Senátu, do obecních zastupitelstev, do krajských zastupitelstev a do Evropského parlamentu po dobu existence Parlamentu České republiky

Volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny a do Senátu po dobu jejich existence je následující:

Poslanecká sněmovna

Rok	1996	1998	2002	2006	2010	2013	2017
Volební účast v %	76,41	74,03	58	64,47	62,60	59,48	60,84

Senát

Rok	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Volební účast v % První kolo	35,03	42,37	33,72	24,10	28,97	42,09	39,52	44,59	34,90	38,62	33,54
Volební účast v % Druhé kolo	30,63	20,36	21,56	32,55	18,41	20,73	29,85	24,64	18,60	16,69	15,38

Krajská zastupitelstva

Rok	2000	2004	2008	2012	2016
Volební účast v %	33,64	29,62	40,30	36,89	34,57

Obecní zastupitelstva

Rok	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Volební účast v % obce a města	73,24	62,26	46,72	45,51	46,38	48,50	44,46
Volební účast v % MČ nebo MO	–	53,75	37,37	33,98	39,62	41,84	36,17

Evropský parlament

Rok	2004	2009	2014
Volební účast v %	28,32	28,22	18,20

11 Nově vzniklá politická hnutí²¹² a jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně a v Senátu

11.1 Věci veřejné

Politická strana Věci veřejné vznikla v roce 2002. Navázala na občanské sdružení Věci veřejné, které se věnovalo problematikám místního významu (problematická deregulace nájemného, hluk ve městě, komunikace občanů s radnicí ap.) a později se deklarovala jako strana přímé demokracie. V rámci vlastních struktur strany Věcí veřejných existovaly prvky, které ji odlišovaly od vnímání „běžných“ politických stran. Například samotný název strany, který slovo „strana“ vůbec neobsahuje, dále institut tzv. registrovaných příznivců, případně uplatňování referend jako prvků přímé demokracie. Věci veřejné se i díky rozsáhlé kampani dostaly do širšího povědomí veřejnosti a získaly podporu některých osobností veřejného života, např. spisovatel Radek John.

Při obecních volbách v roce 2006 v Praze 1 získaly Věci veřejné jako druhá nejúspěšnější strana 20,4 % hlasů a 9 zastupitelských mandátů z celkem 35 mandátů. V roce 2008 ve volbách do krajských zastupitelstev strana nekandidovala, v roce 2009 ve volbách do Evropského parlamentu získaly 2,4 % hlasů (nejvíce z tehdejších neparlamentních stran) a nezískaly v Evropském parlamentu žádný mandát.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny v květnu roku 2010 získaly Věci veřejné celkem 10,88 % hlasů a 24 mandátů. V každém kraji České republiky získaly Věci veřejné nejméně 1 mandát. Od roku 2010 do roku 2012 se strana Věci veřejné účastnila na vládě, když obsadila celkem čtyři ministerstva. V komunálních volbách v říjnu roku 2010 strana získala na celorepublikové úrovni 2,93 % hlasů a tím 304 zastupitelů. V zastupitelstvu hlavního města Prahy získaly Věci veřejné 6 % hlasů, nezískaly však žádný mandát. V dubnu roku 2011 rezignoval z ministerské pozice dosavadní předseda a neformální vůdce strany Vít Bárta a z vlády byli odvoláni další ministři za Věci veřejné. Po stranické a vládní krizi v roce 2012 došlo k rozpadu strany a část vedení strany Věci veřejné, spolu s některými členy a poslanci

²¹² Za nově vzniklá politická hnutí lze, dle názoru zpracovatele, považovat politická hnutí a strany, které vznikly po roce 2000, tedy nepatří mezi tzv. tradiční strany, nevznikly v souvislosti se změnou politického systému na přelomu osmdesátých a devadesátých let a zpravidla budou mít jednoho ekonomicky silného zakladatele a leadera.

vytvořili novou stranu LIDEM (Liberální demokraté). Ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu v roce 2013 politická strana Věci veřejné ani politická strana Lidem již nekandidovala. Někteří členové strany kandidovali na kandidátce hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury. V roce 2014 ve volbách do Evropského parlamentu získala strana Věci veřejné celkem 6.988 hlasů, což představovalo 0,46 % všech hlasů. Nakonec se politická strana Věci veřejné 14. července roku 2015 transformovala na spolek Věci veřejné a na politické scéně České republiky se již v zásadě nevyskytuje.

Co se týká voleb do Senátu, v roce 2008 se Věci veřejné účastnily dvěma kandidáty (senátní okrsky Praha 1 a Praha 5), tito kandidáti však nebyli zvoleni. V senátních volbách v roce 2010 získali kandidáti strany Věci veřejné v prvním kole 8,4 % hlasů, z 19 kandidujících do 2. kola postoupil pouze jeden, ani ten však nebyl v druhém kole zvolen. V senátních volbách v roce 2012 kandidovala za Věci veřejné Lenka Procházková ve volebním obvodu 23, ale neuspěla už v 1. kole, kdy získala 5,06 % hlasů. V senátních volbách v roce 2014 již strana Věci veřejné ani strana Lidem nekandidovala.

11.2 Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury

Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury je politickým hnutím, které v květnu roku 2013 založil senátor Tomio Okamura poté, co neuspěl jako kandidát na prezidenta České republiky.

Tomio Okamura se v České republice, po založení vlastní úspěšné společnosti, zajišťující služby pro cestovní kanceláře pro asijské turisty, stal viceprezidentem Asociace českých cestovních kanceláří a agentur, mediálně známou osobností a v roce 2012 kandidoval do Senátu Parlamentu České republiky jako nezávislý kandidát za volební obvod číslo 80 ve Zlínském kraji. Jeho kandidatura byla úspěšná, když v druhém kole porazil kandidáta ČSSD Stanislava Mišáka.

V roce 2013 pak Tomio Okamura založil hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury, které v říjnu stejného roku v předčasných volbách do Poslanecké sněmovny uspělo a na základě obdržení 342.339 hlasů (tj. 6,88 %) získalo jako šestá nejsilnější volební strana 14 poslaneckých mandátů. Tomio Okamura byl s 8.661 preferenčními hlasy (21,8 %) nejúspěšnější kandidát v rámci hnutí, který však zvolením do sněmovny přišel o mandát

senátora.²¹³ Hnutí dle deklarovaného programu původně usilovalo o spojení politiků a organizací napříč politickým spektrem a prosazení změny Ústavy k posílení přímé demokracie. Konkrétně usilovalo o prosazení přímé volby starostů a hejtmanů na základě referenda, odvolatelnosti politiků referendem, zavedení osobní hmotné a trestní odpovědnosti politiků ve funkci, oddělení legislativní a výkonné moci, prosazení zákona o referendu, díky kterému by občané měli možnost iniciovat či zablokovat zákon, a nastavení rozpočtu podle švýcarského vzoru.

V květnu roku 2014 hnutí Úsvit kandidovalo ve volbách do Evropského parlamentu. Získalo 47.306 hlasů (3,12 %) a neobdrželo žádný mandát. V lednu 2015 vydalo 11 poslanců hnutí prohlášení o založení nové politické strany. Okamura to označil za pokus o převrat a likvidaci hnutí Úsvit přímé demokracie. V květnu 2015 Tomio Okamura opustil hnutí. V červenci 2015 se hnutí Úsvit přímé demokracie sloučilo se stranou Národní zájmy. V červenci 2015, po rozštěpení strany, měl poslanecký klub Úsvitu 9 členů. V srpnu 2015 se změnil název strany na Úsvit – národní koalice. V září 2015 se Úsvit – národní koalice dohodla na spolupráci s Blokem proti islámu, vedeným Martinem Konvičkou. Konvička se stal superlídrem a mluvčím pro krajské a senátní volby v roce 2016 a společná kandidatura byla plánována také pro sněmovní volby v roce 2017. V únoru 2016 bylo schváleno přejmenování hnutí na Úsvit s Blokem proti islámu, nicméně v dubnu 2016 vypověděl Blok proti islámu hnutí Úsvit smlouvu o spolupráci.

Pokud se týká voleb do Senátu v roce 2014, za hnutí Úsvit přímé demokracie jako nestraník kandidoval Roman Škrabánek, získal 8,90 % hlasů, skončil na 6. místě a nepostoupil ani do 2. kola.

Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017 pak kandidovalo hnutí SPD – Svoboda a přímá demokracie a získalo celkem 538.574 hlasů.

²¹³ V souladu s ustanovením čl. 21 Ústavy, který stanoví, že nikdo nemůže být současně členem obou komor Parlamentu, zanikl mandát senátora vznikem mandátu poslance.

12 Navrhované úpravy postavení Senátu v ústavním systému České republiky

12.1 Návrh Komise Senátu pro Ústavu České republiky na změnu ústavy České republiky (senátní tisk č. 84)

Během nedlouhé historie Senátu byly diskutovány možné úpravy postavení a pravomocí Senátu. Jedním ze základních příspěvků do této diskuse je návrh Komise Senátu pro Ústavu České republiky, návrh senátního návrhu ústavního zákona, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném a účinném znění.²¹⁴ Mnohé z navrhovaných úprav se týkají postavení a pravomocí Senátu,²¹⁵ níže jsou uvedena ta, která lze podle názoru autora považovat za zejména relevantní pro účel tématu rigorózní práce, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že senátní tisk č. 84 byl zpracován před 17 lety. Názor rigorózního autora na návrhy obsažené v senátním tisku č. 84 jsou pak uvedeny v rámci obecných poznámek ohledně možných úprav postavení Senátu uvedených v kapitole 16 této práce.

12.1.1 Zákonodárná iniciativa

Senátní tisk č. 84 navrhuje, aby zákonodárnou iniciativu měla vláda, skupina nejméně deseti poslanců nebo skupina nejméně deseti senátorů.²¹⁶ Současná právní úprava stanoví, že návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (čl. 41 odst. 2 Ústavy). Návrh tedy zakotvuje stejnou pravomoc stran legislativní iniciativy u poslanců a u senátorů, rovněž odnímá oprávnění zákonodárné iniciativy od jednoho poslance, což s sebou může nést riziko ovlivňování a může nadměrně zatěžovat Poslaneckou sněmovnu a vládu. Zároveň by tato úprava umožňovala aktivnější působení při výkonu senátorského mandátu. Důvodová zpráva k senátnímu tisku č. 84 stanoví, že: *„Přílišné množství iniciativních návrhů vede k zahlcení Poslanecké sněmovny, jejich legislativní kvalita a úspěšnost přitom nebývají veliké. Oprávnění iniciovat zahájení zákonodárného procesu je takové míry závažnosti, že by nemělo příslušet jednotlivým zákonodárcům. V zahraničí je běžně vyžadován určitý počet spolupodpisů, čímž*

²¹⁴ Senátní tisk č. 84, Parlament České republiky, Senát, 2. funkční období 1999 (dále jen „senátní tisk č. 84“).

²¹⁵ Je skutečností, že senátní tisk č. 84 vznikl v době tzv. opoziční smlouvy, nicméně komplexně shrnuje návrhy na úpravy fungování Senátu.

²¹⁶ Čl. I odst. 4 senátního tisku č. 84.

se čelí jednak přetížení Parlamentu návrhy zákonů s nevelkou šancí na úspěch, jednak se snižuje riziko lobbismu.“ Senátní tisk č. 84 navrhuje, co se počtenosti skupin zákonodárců týká, skupinu nejméně deseti poslanců a nejméně deseti senátorů, což odpovídalo tehdejšímu modelu právní úpravy pro návrhy kandidátů na úřad prezidenta republiky.²¹⁷

12.1.2 Lhůta pro projednání návrhů zákonů Senátem

Článek 46 Ústavy stanoví pro projednání návrhů zákonů, s výjimkou ústavních zákonů a návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy, lhůtu 30 dnů. Senátní návrh novely Ústavy navrhuje umožnit Senátu prodloužit svým usnesením tuto lhůtu o dalších 30 dní.²¹⁸ Prodloužení lhůty záleží na rozhodnutí Senátu a předpokládá se, že Senát by tuto možnost využíval pouze výjimečně. Senátní komise v důvodové zprávě argumentuje, že třicetidenní lhůta je příliš krátká na posouzení slučitelnosti Poslaneckou sněmovnou postoupeného návrhu zákona s mezinárodními závazky a zejména s komunitárním resp. uniijním právem. Slučitelnost je posouzena u vládního návrhu zákona, návrh zákona může ale být podstatně modifikován Poslaneckou sněmovnou, pro posouzení slučitelnosti a přípravu pozměňujících návrhů týkajících se slučitelnosti nemusí být třicetidenní lhůta vždy dostatečná. Lhůta nemusí být dostatečná rovněž v případě, že Poslanecká sněmovna postoupí do Senátu velké množství návrhů zákonů najednou, případně je třeba projednat rozsáhlý zákon. Důvodová zpráva uzavírá, že uvedená potřeba času existuje přesto, že senátoři sledují návrhy zákonů od stavu zrodu. V průběhu zákonodárského procesu ale dochází mnohdy k úplnému přepracování návrhu zákona.²¹⁹

12.1.3 Schvalování zákonů Poslaneckou sněmovnou, které Senát zamítl kvalifikovanou většinou

Senátní návrh Ústavy dále navrhuje, že pokud zamítne Senát návrh zákona dvoutřetinovou většinou všech senátorů, může být jeho nesouhlas překonán pouze třípětinovou většinou všech poslanců. Není-li ale při zamítnutí dosaženo dvoutřetinové většiny všech senátorů, zůstává současná právní úprava. Návrh je inspirován obdobným ustanovením Ústavní listiny z roku 1920. Důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona uvádí, že Senát zamítá návrhy zákonů pouze tehdy, jsou-li shledány neopravitelnými. V ostatních

²¹⁷ V rámci v současnosti platné přímé volby prezidenta republiky může v souladu s § 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), v platném a účinném znění, podat kandidátní listinu nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů.

²¹⁸ Čl. I odst. 8 senátního tisku č. 84.

²¹⁹ Senátní tisk. č. 84, str. 25.

případech se je pokouší měnit pozměňovacími návrhy, případně se usnese jinak (schválí, nezabývá se) a své usnesení doprovodí dalším usnesením, v němž vyzývá obvykle vládu k zpracování svých připomínek do podoby novely zákona, případně takovou novelu zákona začne svými pracovními skupinami sám připravovat. Jsou-li výhrady Senátu takové, že by pro zamítnutí hlasovaly dvě třetiny všech senátorů, znamená to, že podle mínění jedné z parlamentních komor je takový návrh přímo obecnému blahu nebezpečný či škodlivý.²²⁰

12.1.4 Projednávání pozměňovacích návrhů Senátu k návrhům zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou

Navrhuje se, aby měla Poslanecká sněmovna možnost projednávat pozměňovací návrhy Senátu jednotlivě. Nejdříve by Poslanecká sněmovna hlasovala o návrhu zákona ve znění všech pozměňovacích návrhů, tak jak byl přijat Senátem. Pokud by celková senátní verze nebyla schválena, poslanci by projednali jednotlivé pozměňovací návrhy Senátu. Následně by hlasovali o návrhu zákona ve znění těch pozměňovacích návrhů Senátu, které byly předtím schváleny. Pokud by nebylo schváleno ani toto znění, hlasovala by absolutní většinou Poslanecká sněmovna o návrhu zákona v původně schváleném znění postoupeném Senátu. Pokud by původně schválený návrh Poslanecké sněmovny nebyl schválen, platil by návrh zákona ve znění schváleném Senátem. Důvodová zpráva senátního návrhu ústavy uvádí, že komise vycházela při formulování tohoto ustanovení ze zkušenosti, kdy je evidentní, že Poslanecká sněmovna někdy odmítá senátní verzi zákona jen kvůli nesouhlasu s jedním pozměňovacím návrhem Senátu. Návrh vychází vstříc možnostem hledání konsensu mezi komorami, de facto tím zvyšuje podíl zákonů, na jejichž výsledné podobě se Senát podílel.²²¹

Jan Kysela v této souvislosti uvádí, že navrhované ustanovení je pouze „milý“ krok správným směrem. Logické by bylo dle jeho názoru změnit konstrukci čl. 47. odst. 3 Ústavy tak, aby ustanovení odpovídalo dále uvedenému čl. 48a. Poslanecká sněmovna by v případě přijetí pouze některých pozměňovacích návrhů Senátu návrh zákona Senátu opětovně postoupila. Senát by se mohl o takovém návrhu zákona usnést všemi předvídatelnými způsoby, přičemž poslední slovo by náleželo Poslanecké sněmovně v souladu se současným článkem 47 Ústavy.²²²

²²⁰ Senátní tisk. č. 84, str. 25.

²²¹ Senátní tisk. č. 84, str. 26.

²²² KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 165.

V této souvislosti důvodová zpráva senátního návrhu novely Ústavy zmiňuje institut zpravodaje Senátu, který by při projednání návrhu zákona schváleného Senátem v Poslanecké sněmovně odůvodnil a obhajoval stanovisko Senátu.²²³ Obdobnou roli by mohl plnit dohodovací výbor obou komor, který by byl složen paritně z poslanců a senátorů. Dohodovací výbor je obvyklým prostředkem při hledání shody v dvoukomorových parlamentech. Vedle běžného zákonodárství by měl své uplatnění ve všech případech, kdy Ústava vyžaduje shodu obou komor – šlo by zejména o projednávání ústavních zákonů a návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy, přijímání usnesení obou komor podle čl. 43 Ústavy, spory o kvalifikaci mezinárodních smluv apod.).²²⁴

12.1.5 Hlasování o zákonu vetovaném prezidentem republiky

Senátní tisk č. 84 dále navrhuje, aby v případě vetování zákona prezidentem republiky hlasovaly o jeho překonání obě komory Parlamentu, tedy jak Poslanecká sněmovna, tak Senát. Tento návrh odpovídá zásadě, že zákonná moc náleží Parlamentu, který je dvoukomorový.²²⁵

Důvodová zpráva senátního tisku č. 84 odkazuje na Ústavní listinu z roku 1920, která vycházela z principu, že zákonodárná moc náleží Národnímu shromáždění, složenému ze dvou komor. Proto i zásah výkonné moci do zákonodárského procesu (veto prezidenta republiky) měl vzápětí reakci držitele zákonodárné moci tj. obou komor Parlamentu. Obdobně jako Ústavní listina svěřuje Ústava v čl. 15 zákonodárnou moc dvoukomorovému Parlamentu, čl. 62 pak stanoví, že Prezident republiky je oprávněn vrátit Parlamentu přijatý zákon. Ustanovení čl. 50 odst. 2 pak však stanoví, že o vetu prezidenta republiky hlasuje Poslanecká sněmovna, tedy pouze jedna z parlamentních komor. Toto ustanovení je třeba považovat za speciální k obecnému ustanovení čl. 15 Ústavy.

²²³ Institut zpravodaje Senátu byl zaveden zákonem č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění („stykový zákon“).

²²⁴ Senátní tisk č. 84 navrhuje konkrétní text, týkající se dohodovacího řízení, čl. 49a: „*Nedojde-li ke shodě obou komor ve věci jejich působnosti, je kterákoliv z komor oprávněna svolat k nalezení společného řešení dohodovací výbor složený paritně z poslanců a senátorů.*“

²²⁵ Rovněž viz neúspěšný senátní návrh zákona (tisk PS 1134 z r. 2001), který navrhoval posílení Senátu v případě, že prezident zákon vrátí. Ustanovení čl. 50 odst. 2 mělo znít: „*O vráceném zákonu hlasují obě komory znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Jestliže setrvá Poslanecká sněmovna na vráceném zákonu nadpoloviční většinou svých poslanců a Senát nadpoloviční většinou přítomných senátorů, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že nebyl přijat.*“

12.1.6 Prolomení zásady diskontinuity činnosti Poslanecké sněmovny

Pokud by došlo k vrácení návrhu zákona do Poslanecké sněmovny s pozměňovacími návrhy v době, v níž, z důvodů uplynutí svého volebního období nebo rozpuštění prezidentem republiky, její Poslanecká sněmovna nestihne projednat, navrhuje senátní komise prolomit obecnou zásadu diskontinuity činnosti Poslanecké sněmovny tak, aby se Poslanecká sněmovna mohla na své první²²⁶ schůzi po volbách usnést na pokračování v projednávání takového návrhu zákona (tedy projedná návrh zákona jako jiný návrh zákona vrácený Senátem s pozměňovacími návrhy). Pokud takové usnesení nebude přijato, projednávání návrhu zákona končí.²²⁷

12.1.7 Úprava procedury projednávání návrhů ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy

Navrhované ustanovení (navrhuje se nový čl. 48a Ústavy) by mělo odstranit přetrvávající pochybnosti a zvýšit počet projednávaných návrhů zákonů v obou komorách Parlamentu. Návrhy těchto zákonů se podávají Poslanecké sněmovně. Pokud je však po postoupení Poslaneckou sněmovnou Senát zamítne, není návrh zákona přijat. Senát může návrhy těchto zákonů rovněž vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna může přijmout návrh zákona ve znění schváleném Senátem, a to v případě ústavních zákonů třípětinovou většinou všech poslanců, v případě zákonů podle čl. 40 Ústavy prostou většinou. Může rovněž projednat jeho jednotlivé pozměňovací návrhy. Pokud nepřijme žádné pozměňovací návrhy, není návrh zákona přijat. Návrh zákona ve znění Poslaneckou sněmovnou přijatých pozměňovacích návrhů Senátu je potom postoupen Senátu, který může tuto kompromisní podobu zákona buď přijmout, nebo zamítnout. Jan Kysela k tomuto poznamenává, že by bylo vhodnější ještě jedno „přehození návrhu (k projednání) do Poslanecké sněmovny.“²²⁸

²²⁶ Tedy po volbách ustavující schůzi, ohledně po volbách první schůze Poslanecké sněmovny viz. rovněž diskuse ve věci zákonného opatření výše.

²²⁷ Důvodová zpráva senátního tisku č. 84 stanoví, že ... „Komise si je vědoma převažujícího odborného názoru, jenž deklaruje nutnost diskontinuity, odůvodněné povahou Poslanecké sněmovny jako integrálně se obměňujícího sboru, který je po volbách odlišný od sboru existujícího před volbami. Současně komise vzala v potaz úpravy předchozích československých ústav, v nichž byla výslovně zakotvena kontinuita zákonodárního sboru jako výjimka z obecné zásady kontinuity.“ Komise však zastává názor, že zákonodární proces by měl být ukončován jen zcela výjimečně a je třeba Poslanecké sněmovně umožnit, nebyl-li návrh zákona zamítnut, rozhodnutí v projednávání návrhu zákona pokračovat.

²²⁸ KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*, str. 167.

12.1.8 Rozšíření výčtu zákonů podle čl. 40 Ústavy

Návrh senátní komise rozšiřuje vymezení tzv. organických zákonů, tedy zákonů, které jsou určitým mezistupněm mezi ústavními a běžnými zákony, jsou přijímány kvalifikovanou procedurou, provádějí ústavu a upravují vztahy mezi nejvyššími státními orgány. Dosavadní výčet zákonů – volební zákon, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, a zákon o jednacím řádu Senátu se navrhuje doplnit o zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon podle čl. 88 odst. 1 Ústavy (zákon o Ústavním soudu) a zákon o působnosti vyšších územních samosprávných celků.²²⁹

Navržení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je motivováno snahou o zrovnoprávnění obou komor. Komise nepovažuje za odůvodněné, aby jedna komora mohla bez reciprocity zajišťující rovnost komor zasahovat do úpravy vnitřních poměrů druhé komory, kdy za stávající úpravy může Poslanecká sněmovna přijmout svůj jednací řád bez souhlasu Senátu a prezidenta republiky jako orgánů zapojených do zákonodárného procesu, Senát však ke schválení svého jednacího řádu souhlas Poslanecké sněmovny potřebuje.

Ohledně zákona o Ústavním soudu komise argumentuje tím, že jde o jediný z obvyklých zákonů, jimiž je vázán Ústavní soud a nemůže jej zrušit pro neústavnost. Nemožnost kontroly zákona ze strany Ústavního soudu je třeba kompenzovat nutností dohody obou parlamentních komor. Senát rovněž vyslovuje souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu a má výlučné oprávnění podat ústavní žalobu na prezidenta republiky, jeho vztah s Ústavním soudem je tedy velmi těsný.

Posledním navrhovaným zákonem je zákon o působnosti vyšších územně samosprávných celků. Senátní návrh jej považuje za jeden ze zákonů upravujících konstituování a výkon veřejné moci a rozdělení moci mezi stát a územní samosprávu.

12.1.9 Zákonná opatření Senátu

Navrhuje se, aby zákonná opatření Senátu mohl Senát přijímat i nadále v době rozpuštění Poslanecké sněmovny. Nově se stanoví, že se zákonná opatření Senátu nemohou týkat věcí ústavního pořádku, státního rozpočtu a zákonů podle článku 40 Ústavy. Zákonná

²²⁹ Senátní komise nepovažuje doplněný výčet za úplný a konstatuje, že: *..., (bude) nutné (se) zamýšlet nad místem zákonů, upravujících rozdělení a organizaci moci ve státě, v našem právním řádu.*“ Zmiňuje zejména zákon o obcích, zákony upravující postavení a kompetence ústavních orgánů jako Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka atp.

opatření by mohla podle nově navrhované právní úpravy navrhopvat nejen vláda, ale i prezident republiky a skupina nejméně sedmnácti senátorů.

Komise v důvodové zprávě argumentuje tím, že Senát by měl být oprávněn měnit nejen Ústavu, ale celý ústavní pořádek. Komise rovněž zastává názor, že by Senát měl být oprávněn měnit všechny zákony podle čl. 40 Ústavy a nikoliv pouze volební zákon jako doposud, jelikož obě skupiny zákonů vyžadují souhlas obou komor.

Ohledně návrhu subjektů oprávněných navrhnout Senátu zákonné opatření komise shledává riziko v tom, že v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny, které bude zpravidla spojeno s politickou krizí, může být ochromena činnost vlády. Tento stav může vést k tomu, že po dobu několika měsíců nebude nikdo způsobilý k podání návrhů na vydání zákonných právních předpisů. Komise tak navrhuje rozšíření oprávněných subjektů o prezidenta republiky jako představitele výkonné moci a o skupinu nejméně sedmnácti senátorů jako představitele zákonodárné moci.²³⁰

Návrh nechává nedorěšenou otázku pravomoci Senátu přijímat zákonná opatření také na dobu po uplynutí volebního období Poslanecké sněmovny do ustavení nové. Důvodová zpráva senátního tisku č. 84 však tuto problematiku nepomíjí. Uvádí, že doba mezi faktickým ukončením činnosti Poslanecké sněmovny krátce před uplynutím volebního období a ustavením jejích orgánů, může být obdobně dlouhá s dobou rozpuštění Poslanecké sněmovny a bylo by vhodné rozšířit oprávnění přijímat zákonná opatření Senátu i na další období nečinnosti Poslanecké sněmovny, avšak nejasnosti spojené s určením okamžiku, kdy má Poslanecká sněmovna znovu převzít odpovědnost za rozběhnutí zákonodárného procesu (svoláním zasedání, započítáním ustavující schůze, konstituováním jejích orgánů, jimž přísluší plnění úkolů v zákonodárném procesu) však vedly Komisi k upuštění od zvažované změny.

12.1.10 Vyslovování souhlasu Parlamentu s ratifikací nebo odstoupením od mezinárodní smlouvy

Senátní tisk. čl. 84 dále navrhoval zrušení analogie souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv nebo odstoupení od nich se schvalováním návrhů zákonů Parlamentem, a stanovil, že souhlasem Parlamentu je výslovný souhlas obou komor Parlamentu. Dále konkrétně vymezil mezinárodní smlouvy, které mají být schvalovány Parlamentem – jde

²³⁰ Počet senátorů byl Komisí zvolen s ohledem na dikci zákona o Ústavním soudu.

o mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, další mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob, smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické, smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, smlouvy zakládající značný majetkový závazek státu a smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Rovněž stanovil, že souhlasu obou komor je též třeba k odstoupení od mezinárodní smlouvy, s jejíž ratifikací vyslovil Parlament souhlas.

Obsahově téměř shodná nová textace čl. 49 Ústavy byla přijata novelou čl. 49 Ústavy. Je tedy možné říci, že v tomto ustanovení byl záměr senátní komise naplněn.

12.2 Návrh novely Ústavy – sněmovní tisk č. 359 z roku 1999

Návrh novely Ústavy obsažený ve sněmovním tisku č. 359 byl předložen poslanci Občanské demokratické strany a České strany sociálně demokratické (dále rovněž „sněmovní tisk č. 359“). Návrh zákona byl přijat Poslaneckou sněmovnou v roce 2000 ve znění schválených pozměňovacích návrhů²³¹ a byl postoupen k projednání do Senátu. V Senátu byl doporučen k přijetí Stálou komisí Senátu pro Ústavu České republiky,²³² avšak Senát jako takový jej nestihl projednat do konce druhého volebního období, tedy do senátních voleb konaných v listopadu roku 2000. V po volbách obměněném Senátu byl návrh zákona Senátem v březnu 2001 zamítnut.²³³ Z návrhů změn ústavy obsažených ve sněmovním tisku č. 359 a týkajících se postavení Senátu je třeba upozornit zejména na následující:

12.2.1 Jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu

Sněmovní tisk č. 359 navrhuje, aby byl předseda a místopředseda Nejvyššího soudu jmenován prezidentem republiky na návrh Senátu.²³⁴ Důvodová zpráva sněmovního tisku č. 359 argumentuje, že prezident podle nově navrhované úpravy jmenuje „na návrh“ jiného ústavního orgánu, zde Senátu, zatímco dosud je jmenování závislé jen na jediném, monokratickém orgánu, tedy prezidentovi. Nezávislost jmenovaných se neomezuje. Prezident sice nemůže jmenovat nikoho, kdo nebyl navržen; může však odmítnout jmenovat podle návrhu, a v tom případě mu musí být předložen vždy jiný návrh. Formulaci „na návrh“ je tedy nutno odlišovat od dikce „podle návrhu.“ Jestliže prezident odmítne jmenovat navrženého kandidáta či kandidáty, předpokládá se, že toto své rozhodnutí zdůvodní, neboť je žádoucí,

²³¹ Usnesení č. 776 z 21. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 28. ledna 2000.

²³² Tisk č. 172/3, usnesení senátní komise pro Ústavu České republiky č. 13 ze dne 31. 5. 2000.

²³³ Usnesení č. 87 z 6. schůze Senátu ze dne 29. března 2001.

²³⁴ Čl. 7 sněmovního tisku č. 359.

aby i takto byl vyjádřen respekt k jinému ústavnímu orgánu a jeho návrhu. Takový postup se analogicky předpokládá i u ostatních jmenovacích pravomocí prezidenta, činěných na návrh příslušné ústavní instituce.²³⁵

12.2.2 Jmenování členů Bankovní rady České národní banky

Sněmovní tisk č. 359 navrhuje, aby byli členové Bankovní rady České národní banky jmenováni z jedné třetiny na návrh Senátu, z jedné třetiny na návrh Poslanecké sněmovny a z jedné třetiny na návrh vlády.²³⁶

Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 359 argumentuje, že při jmenování členů bankovní rady ČNB mají mít uvedeným způsobem ingerenci čtyři ústavní orgány, tedy Senát, Poslanecká sněmovna, vláda a prezident. Tato změna nikterak neznamena omezení nezávislosti České národní banky. Smyslem je vyvolání diskuse nad osobami kandidátů s cílem dosáhnout maximálně možné odborné způsobilosti.²³⁷

12.3 Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění Ústava České republiky – sněmovní tisk č. 506

Nejaktuálnějším komplexním návrhem na změnu Ústavy je pak vládní návrh ústavního zákona – sněmovní tisk č. 506, který byl připraven vládou v roce 2015 a schválen legislativní radou vlády v červnu 2016. Návrh ústavního zákona byl připraven podle důvodové zprávy na základě programového prohlášení tehdejší vlády, v němž se vláda zavázala připravit změnu Ústavy v návaznost na zavedení přímé volby prezidenta republiky. Hlavním cílem navrhované úpravy pak je: (a) zpřesnit a upravit kompetence prezidenta republiky i dalších ústavních činitelů v zájmu zachování parlamentního charakteru demokracie v České republice založené na svobodné soutěži politických stran, (b) zavést klouzavý mandát poslance v zájmu vytvoření vhodnějších podmínek pro výkon činnosti vlády a jejích členů, (c) změnit úpravu vedoucí k předčasným volbám do Poslanecké sněmovny na základě usnesení přijatého Poslaneckou sněmovnou, a to na základě praktických zkušeností s uplatněním tohoto institutu v roce 2013, a (d) prodloužit lhůtu, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou.²³⁸

²³⁵ Blíže viz. Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 358, str. 12.

²³⁶ Čl. 7 sněmovního tisku č. 359.

²³⁷ Blíže viz. Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 358, str. 12.

²³⁸ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 506, str. 6.

Z návrhů změn ústavy obsažených ve sněmovním tisku č. 506 a týkajících se postavení Senátu je třeba upozornit zejména na následující:

12.3.1 Ústavní žaloba na prezidenta republiky

Sněmovní tisk č. 506 jako jeden z hlavních bodů novelizuje články ústavy upravující tzv. Impeachment; Do obecné koncepce odpovědnosti prezidenta republiky nezasahuje. Sněmovní tisk č. 506 navrhuje, aby Poslanecká sněmovna byla oprávněna, stejně jako Senát, podat na prezidenta republiky ústavní žalobu a argumentuje, že výraznějším zapojením i dolní komory Parlamentu dojde k posílení kontroly přímo voleného prezidenta republiky ze strany orgánů moci zákonodárné a k zachování vyváženosti rozdělení státní moci. K přijetí návrhu ústavní žaloby by bylo třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců, kdy navrhovaná většina dolní komory pro podání ústavní žaloby je standardní většinou, kterou Ústava zná a s níž již pracuje (čl. 39 odst. 4 Ústavy). K přijetí ústavní žaloby v Senátu je podle stávajícího čl. 65 odst. 3 Ústavy potřeba kvalifikované většiny, která v horní komoře Parlamentu představuje tři pětiny přítomných senátorů. Stejně pravidlo pro přijetí návrhu ústavní žaloby se návrhem zavádí i pro dolní komoru Parlamentu. K podání ústavní žaloby jednou z komor Parlamentu ovšem nebude nadále nutný souhlas druhé komory, každá z komor by tedy dle navrhované úpravy byla oprávněna podat ústavní žalobu samostatně. Sankce za spáchání velezrady nebo za hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku se návrhy obsaženými ve sněmovním tisku č. 506 nemění; nadále bude možné prezidenta republiky postihnout ztrátou prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt.²³⁹

12.3.2 Jmenování členů Bankovní rady České národní banky

Sněmovní tisk č. 506 dále navrhuje sjednotit způsob jmenování členů Bankovní rady České národní banky se způsobem jmenování soudců Ústavního soudu, kdy ke jmenování členů Bankovní rady prezidentem republiky by byl nově potřebný souhlas Senátu. Sněmovní tisk č. 506 argumentuje, že touto úpravou dojde k posílení principu brzd a protivah a principu spolupráce hlavy státu s mocí zákonodárnou, tedy principů, na základě kterých funguje parlamentní republika. Nezávislé postavení České národní banky jako instituce pečující o cenovou stabilitu je zachováno, případné úvahy o možném ohrožení nezávislosti České národní banky nejsou opodstatněné, stejný princip jmenování je zaveden i u soudců Ústavního

²³⁹ Blíže viz Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 506, str. 34.

soudu, přičemž tento způsob jmenování také neohrožuje jeho nezávislost, resp. se o jeho nezávislosti nepochybuje. Prezident republiky nebude při výběru kandidátů, které předkládá ke konfirmaci Senátu, mimo zákonem stanovené požadavky, nijak omezen. Obdobně jako u postupu při jmenování soudců Ústavního soudu se i u jmenování členů Bankovní rady stanoví fikce vyslovení souhlasu Senátu, pokud se Senát do šedesáti dnů ode dne, kdy mu byl návrh předložen, neusnese, tak aby bylo zabráněno nepřiměřeným průtahům při jmenování členů Bankovní rady. Podrobnější úpravu vlastního procesu jmenování bude při respektování rámce daného Ústavou obsahovat (stejně jako zákon o Ústavním soudu ve vztahu k soudcům Ústavního soudu) zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Senát bude vyslovovat souhlase jmenováním členů Bankovní rady České národní banky postupem, který bude, obdobně jako pro souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu, speciálně upraven v Jednácím řádu Senátu.²⁴⁰

12.3.3 Prodloužení lhůty, během níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou

Sněmovní tisk č. 506 konečně navrhuje, aby propadná lhůta, v níž se Senát musí usnést o návrhu zákona postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou, nejde-li o návrh ústavního zákona nebo zákona uvedeného v čl. 40 Ústavy, činila šedesát dnů, tj. aby byla oproti stávajícímu stavu prodloužena na dvojnásobek. Navrhuje se plošné prodloužení bez ohledu na povahu návrhu zákona či jeho rozsah. Díky delší, tj. šedesátidenní lhůtě Senát získá nejen větší prostor pro projednávání návrhu zákona, čímž se vytvoří další předpoklady pro celkové zkvalitnění normotvorby, ale současně získá větší časový prostor pro organizování svých schůzí a neměl by již být tolik závislý na tom, jak mu Poslanecká sněmovna jí projednané návrhy zákonů postoupí. Jistým negativem může být mírné prodloužení legislativního procesu, Sněmovní tisk č. 506 nicméně argumentuje, že lze očekávat, že toto prodloužení reálně nebude činit plných třicet dnů. Zatímco dnes totiž Senát relativně krátkou třicetidenní lhůtu poměrně často využívá, v případě delší lhůty lze předpokládat, s ohledem na organizování jednotlivých schůzí Senátu, že naopak Senát se mnohdy bude usnášet ještě před blížícím se koncem propadné lhůty, a tedy že prodloužení legislativního procesu bude reálně činit kolem únosných patnácti až dvaceti dnů. Pozitiva navržené změny, tj. zejména kvalitnější normotvorba, jednoznačně převažují nad jejími možnými negativy. Sněmovní tisk č. 506 odkazuje i na skutečnost, že sama Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu

²⁴⁰ Blíže viz. Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 506, str. 37.

zákona není žádnými lhůtami vázána a že jen lhůta pro projednání návrhu zákona ve výborech obecně činí šedesát dnů.²⁴¹

²⁴¹ Blíže viz. důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 506, str. 18.

13 Poznámky k vybraným otázkám ustavení Senátu, jeho fungování a výkonu jeho pravomocí

13.1 Volební účast a volební systém

Při srovnání výsledků jednotlivých voleb v České republice výše v kapitole 11 je patrné, že dlouhodobě největší pozornosti se těší volby do Poslanecké sněmovny, následují obecní a krajské volby a první kolo senátních voleb, nejmenší zájem voličů pak mají volby do Evropského parlamentu a druhé kolo senátních voleb. Tuto skutečnost je vhodné vzít do úvahy při diskusi o volebním systému do Senátu (viz. dále) nebo o stanovení případné volební povinnosti.

13.2 Legislativní aktivita Senátu

Při srovnání legislativní aktivity Senátu za tři funkční období z poslední doby oproti prvnímu a druhému funkčnímu období, popsané v kapitole 8, výše lze potvrdit zvýšené a samostatnější působení Senátu v zákonodárném procesu. Přínos Senátu by mohl být nepochybně vyšší v případě, že by bylo možné přijmout jednotlivé pozměňovací návrhy Senátu, pokud by Poslanecká sněmovna nemusela hlasovat o návrhu schváleném Senátem jako o celku.

Velmi podstatný přínos Senátu v legislativním procesu rovněž nepochybně vyplývá z analýzy Jana Hrušky uvedené v kapitole 9 této práce výše.

13.3 Reprezentace politických stran v Senátu ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou a zajištění stability politické reprezentace a vyrovnavání výkyvů na politické scéně

Při srovnání složení obou komor Parlamentu lze potvrdit věkově seniornější a rozmanitější složení Senátu oproti Poslanecké sněmovně. V Senátu je zastoupeno více politických subjektů i nezávislých senátorů a díky většinovému volebnímu systému tak zajišťuje zastoupení rozmanitějších názorů a zájmů v Parlamentu České republiky.

Za velmi podstatné je pak možno považovat potvrzení postavení Senátu jako pojistky stability a kontinuity zákonodárného procesu a veřejné politiky.

Vznik, růst a zánik politických stran Věci Veřejné a Úsvit jsou příklady politických stran, které rychle vzniknou, zpravidla v úzké vazbě na silnou osobnost v pozitivním či negativním slova smyslu (zde Vít Bárta, případně Radek John), která má rovněž zásadní postavení při organizaci financování politické strany, jsou tak do jisté míry podnikatelskými projekty. Obě strany využily prostoru na politické scéně a s pomocí finančního krytí ze soukromých prostředků a značného marketingu a PR aktivit obdržely ve volbách do Poslanecké sněmovny dostatečný počet hlasů, aby získaly mandáty v Poslanecké sněmovně a hrály nikoliv nepodstatnou roli při formování politického prostředí v České republice, legislativní politice a ustavení vlády (platí zejména v případě Věcí veřejných). Obě politické strany se však projeví jako strany značně nesourodé, bez tradice a dlouhodobé infrastruktury politické strany, které se velmi brzy po získání pozic v Poslanecké sněmovně rozpadají.²⁴²

Senát, ve kterém žádný zástupce těchto stran nezískal žádný mandát, v tomto kontextu působí jako garant stability a kontinuity politického uspořádání a legislativní politiky a vyvažovatel krátkodobých uspořádání v Poslanecké sněmovně. Tato role Senátu se jeví v současné době někdy překotného vývoje na politické scéně rolí velmi podstatnou a potřebnou.

13.4 Zapojení Senátu do přezkumu zákonů Ústavního soudu

Senát se v několika případech zasloužil o kontrolu ústavnosti zákonů, schválených Poslaneckou sněmovnou, např. v období tzv. opoziční smlouvy (1998–2002), kdy byl Senát pod kontrolou senátorů, kteří nebyli členy stran opoziční smlouvy.²⁴³ Opodstatněnost Senátu je, dle názoru zpracovatele, v této souvislosti absolutně nezpochybnitelná.

²⁴² Další politické strany či hnutí, která se objevila či objevují na politické scéně, jako např. Strana zelených, STAN apod. mají dlouhodobé trvání, nejsou financovány jednou osobou nebo úzkou skupinou osob a jsou založeny na stabilních a dlouhodobých hodnotách či principech; od Věcí veřejných či Úsvitu se tak v zásadních ohledech odlišují.

²⁴³ Blíže viz. kapitola 6 této práce.

14 Posílení postavení Senátu v ústavním systému a ve vnímání odborné a laické veřejnosti

Pro to, aby si Senát vydobyl dlouhodobě respektované a pozitivně vnímané místo v ústavním systému České republiky, je třeba využívat všech oprávnění a působností, které Senát v současné době má, a zároveň upravit, upřesnit a posílit postavení Senátu v ústavním systému České republiky. Není náhodou, že mezi nejstabilnější a nejvíce respektované druhé komory patří silné druhé komory,²⁴⁴ které kombinují legitimitu, silné pravomoci, odbornost a profesionalitu. Mezi takové kroky můžeme zařadit zejména:

14.1 Aktivnější vystupování v zákonodárném procesu a vůči Poslanecké sněmovně

Lze doporučit, aby Senát prosazoval svůj názor zejména vůči Poslanecké sněmovně a využíval všech současných pravomocí, které má k dispozici, a to s profesionální kvalitou, fundovaností a přesvědčivostí. Návrhy případných úprav pravomocí Senátu, které mohou vést k silnější roli Senátu v zákonodárném procesu, jsou obsaženy níže v kapitole 16.

14.2 Posílení postavení Senátu v ústavním systému České republiky

Pro aktivnější a přínosnější působení Senátu je nutno považovat za nezbytné posílení ústavního postavení Senátu, zejména vůči Poslanecké sněmovně, ale rovněž některým dalším orgánům. Návrh případných úprav a posílení pravomocí je obsažen níže v kapitole 16.

14.3 Koncepční témata

Senát má větší časový prostor zabývat se dlouhodobými tématy, kterým se nemůže vždy Poslanecká sněmovna věnovat. Takovými tématy mohou být analýza Ústavy, aproximace českého a evropského práva, reforma justice, reforma veřejné správy, budování občanské společnosti atp. Senát se již přihlásil k dlouhodobým a důležitým otázkám, a to například k rozvíjení vztahů a spolupráci s krajany. Tímto tématem se zabývá Stálá komise Senátu pro krajany žijící v zahraničí. Senát se dále dlouhodobě věnuje otázkám Ústavy a možných zvažovaných změn Ústavy, pro tento účel byla zřízena Komise Senátu pro Ústavu

²⁴⁴ Např. senát amerického Kongresu anebo francouzský senát.

České republiky. Oblastmi, na které by se Senát mohl zaměřit, jsou i aktuální otázky, jako je problematika konfliktu zájmů veřejných činitelů, a zejména pak problematika Evropské unie.

14.4 Výkon funkce senátora

Petr Pithart uvádí několik zajímavých postřehů ohledně praktického působení senátorů. Kriticky hodnotí skutečnost, že dle jeho názoru ubývá debat návrhů zákonů a dalších témat. Kluby zasedají zpravidla v podvečerních hodinách, ale řada jejich členů je nepřítomna, protože jsou ještě na jednáních odborných výborů, a druhý den se již začíná hlasovat, a není tedy čas na debaty v klubech. Senátoři se sotva znají a Senát jako platforma pro komunikaci zástupců voličů přestává fungovat. Senátoři by měli dle názoru Petra Pitharta věnovat více času práci v orgánech Senátu, a nikoliv v jejich volebních obvodech nebo v jejich komunálních funkcích. Rozhovor osobně přítomných senátorů o věcech veřejných a vyčerpávající debata mezi senátory není dle jeho názoru nahraditelná například jen komunikací po elektronických sítích.²⁴⁵ Plnohodnotný výkon funkce senátora je tak nezbytným předpokladem pro posílení postavení Senátu.

14.5 Komunikace a otevřenost vůči odborné i obecné veřejnosti

Senát by měl rovněž maximálně komunikovat s veřejností, zejména prostřednictvím veřejných slyšení Senátu anebo výborů, vypořádání petic doručených Senátu, organizace seminářů a konferencí, které budou svou profesionalitou a fundovaností přínosem pro řešení akutálních i dlouhodobých otázek fungování veřejného prostoru v České republice. Senát by si rovněž měl pěstovat charakteristické rysy své práce, založené na odbornosti, životní zkušenosti, často nadstranickosti a objektivním, nikoliv primárně politickém, řešení problémů v dlouhodobém horizontu.

14.6 Senát jako obhájce regionálních zájmů a případné změny způsobu ustavení Senátu.

V odborné literatuře se často uvádí, že postavení Senátu jako obhájce regionálních zájmů může být cestou k posílení role Senátu. Autor této rigorózní práce považuje za primární role Senátu zejména roli v zákonodárném procesu a dále roli strážce právního státu a liberálně demokratického zřízení, ani role obhájce regionálních zájmů však nemusí být Senátu cizí.

²⁴⁵ Blíže viz.: PITHART, Petr. *Senát před a po dvaceti letech*; in KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, str. 29.

V této souvislosti se lze setkat s návrhy na úpravu volebního systému Senátu tak, aby reprezentoval územní celky, tedy krajské samosprávy, kdy taková úprava by pravděpodobně znamenala souběžné přehodnocení volebních systémů obou komor Parlamentu.

Např. Petr Pithart se však ke konceptu „Komory krajů“ staví velmi zásadně odmítavě. Kraje jsou podle jeho názoru u nás nepřírozené a náhodile stanovené, zejména české kraje nereprezentují žádné historické souvislosti, a Senát složený podle krajů by byl nebezpečnou odvozeninou z této nahodilosti.²⁴⁶

Autor této rigorózní práce se shoduje s názorem, že pro případnou změnu volebního systému je třeba získat dlouhodobé zkušenosti s činností a fungováním krajů a krajských samospráv. Kraje v současné podobě, včetně vymezených pravomocí a kompetencí, nemají dlouhodobou tradici a je třeba ověřit, zda by nepřímá volba senátorů krajskými zastupitelstvy přispěla k postavení Senátu pozitivním směrem.

Zajímavým řešením otázky konstituování Senátu při respektování konceptu Senátu jako obhájce regionálních zájmů by mohla být aplikace volebního systému francouzského senátu. Senát by byl volen nepřímo členy krajských zastupitelstev a např. starosty obcí v daném kraji, kdy starostové by byli vázáni rozhodnutím zastupitelstev, kterého kandidáta/kandidáty mají volit, a to patrně systémem poměrného zastoupení. Tímto systémem by bylo dosaženo propojení Senátu s místní a krajskou politickou reprezentací. Zejména propojení s politickou reprezentací na místní úrovni, kdy komunální volby se dlouhodobě těší největší pozornosti voličů, velký počet členů obecních zastupitelstev jsou místní osobnosti se zájmem o veřejné dění bez politické příslušnosti a komunální politici, zejména starostové, se těší největší přízni voličů, by mohlo Senátu přidat na legitimitě a podpoře obecné veřejnosti. Základní principy volby Senátu, tedy delší časové období (6 let), částečná obměna (třetina senátorů) a vyšší věk pro pasivní volební právo by byla zachována. Po vzoru rakouského systému by počet senátorů, volených v daném kraji, odpovídal počtu obyvatel. Senát by tak plnil několikéré funkce, byl by zejména pojistkou i brzdou v rámci moci zákonodárné, a rovněž reprezentantem regionů a jejich zájmů.

²⁴⁶ PITHART, Petr. *Senát před a po dvaceti letech*. in: KYSELA, Jan (ed). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016.

15 Návrhy na úpravy postavení Senátu v ústavním systému České republiky a jeho pravomoci

15.1 Úprava pravomocí Senátu v zákonodárném procesu

15.1.1 Zákonodárná iniciativa

Za účelem aktivnějšího zapojení senátorů do legislativního procesu lze podpořit návrh Komise Senátu pro Ústavu České republiky na udělení pravomoci skupině senátorů podat návrh zákona Poslanecké sněmovně. Návrh senátní komise pro novelu ústavy stanoví skupinu 10 senátorů, což koresponduje s počtem senátorů, oprávněných podat kandidaturu na prezidenta dle zákona o přímé volbě prezidenta republiky.²⁴⁷ Dalším relevantním zákonným předpisem pro toto téma je ustanovení § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění, podle kterého 17 senátorů může podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Podle názoru zpracovatele této práce se lze přiklonit spíše k referenční úpravě zákona o ústavním soudu, tedy ke skupině 17 senátorů.

15.1.2 Prodloužení lhůty na projednávání návrhů zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou

Lhůtu 30 dnů je třeba považovat za nedostatečně dlouhou pro případy nutnosti projednat rozsáhlejší legislativu a případné pozměnovací návrhy. Lhůty k projednávání zákonů v Senátech ve srovnávaných ústavních systémech jsou zpravidla rovněž delší (viz např. rakouská spolková rada, které je na projednání stanoveno 8 týdnů). Rovněž pro projednávání mezinárodních smluv Senátem je stanovena lhůta pro projednání mezinárodní smlouvy ve výborech na 60 dnů od jejího přikázání výboru k projednání; i tuto lhůtu je oprávněn organizační výbor prodloužit o dalších 30 dní, se souhlasem předkladatele pak lze lhůtu prodloužit o více než 30 dní.²⁴⁸ Lze vyjít z návrhu Komise Senátu pro Ústavu České republiky, případně Sněmovního tisku č. 506, a navrhnout, aby byl Senát oprávněn třicetidenní lhůtu prodloužit o dalších třicet dní. Jelikož ani celková lhůta 60 dní nemusí být pro projednání rozsáhlého zákona dostatečná, navrhované ustanovení by bylo možno doplnit tak, že Senát je oprávněn lhůtu prodloužit i nad rámec prodloužení o 30 dní, nejvýše však o 90 dní, pokud s tím souhlasí Poslanecká sněmovna nebo navrhovatel zákona. Ústavní pravidla by

²⁴⁷ Ustanovení § 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, v platném a účinném znění.

²⁴⁸ Ustanovení § 117 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

tak nadále stanovila rámec pro projednávání návrhů zákonů Senátem, v rámci tohoto rámce by Senát mohl zajistit dostatečné projednání návrhů zákonů.

15.1.3 Kvalifikovaná většina při přehlasování Senátu

Je možno se ztotožnit s posílením postavení Senátu navrhovaným Komisí Senátu pro Ústavu České republiky v případě, že Senát zamítne návrh zákona schválený Poslaneckou sněmovnou kvalifikovanou (dvou třetinovou) většinou. V takovém případě by měla být Poslanecká sněmovna rovněž schopna přehlasovat rozhodnutí kvalifikovanou většinou (v návrhu třípětinovou), a nikoliv prostou.

15.1.4 Možnost Poslanecké Sněmovny projednávat jednotlivé pozměnovací návrhy Senátu

V tomto bodě lze na počátku vyjít z návrhu Komise, kdy v případě pozměnovacích návrhů schválených Senátem by poslanci hlasovali o návrhu zákona jako o celku prostou většinou. Jestliže by senátní verzi zákona neodsouhlasili, projednali by jednotlivé pozměnovací návrhy Senátu a poté by Poslanecká sněmovna hlasovala prostou většinou o těchto pozměnovacích návrzích. Pokud by nepřijala všechny pozměnovací návrhy, byl by návrh zákona ve znění přijatých pozměnovacích návrhů postoupen Senátu k projednání. Po projednání a schválení návrhu zákona včetně pozměnovacích návrhů v Senátu by měla definitivní slovo Poslanecká sněmovna, která by měla možnost návrh zákona schválit, zamítnout, nebo opětovně projednat pozměnovací návrhy přijaté v Senátu.²⁴⁹

15.1.5 Rozšíření výčtu tzv. organických zákonů

Lze navrhnout, v souladu s návrhem Komise Senátu pro Ústavu České republiky, a s ohledem na právní systematiku, rozšíření výčtu tzv. organických zákonů, které musí být schvalovány jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem. V podrobnostech lze odkázat na výklad v kapitole 13 této práce.

15.1.6 Zákonná opatření Senátu

Konečně lze v souladu s návrhem Komise Senátu pro Ústavu České republiky navrhnout upřesnění zákonů, které mohou být měněny zákonnými opatřeními Senátu

²⁴⁹ Takto navrhovaná úprava se tedy liší od návrhu Komise Senátu pro Ústavu České republiky, který navrhuje, aby o návrhu zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu, které byly Poslaneckou sněmovnou schváleny, hlasovali poslanci absolutní většinou. Pokud by toto znění zákona neschválili absolutní většinou, hlasovala by absolutní většinou Poslanecká sněmovna o návrhu zákona ve znění postoupeném Senátu.

a rozšíření subjektů, které budou oprávněny podat návrh na vydání zákonného opatření Senátu. V podrobnostech lze opět odkázat na výklad v kapitole 13 této práce.

15.2 Rozšíření pravomocí vůči moci soudní

Obecně lze navrhnout větší zapojení Senátu do problematiky justice a soudního systému.

Obdobně k postavení Senátu při jmenování soudců Ústavního soudu, lze navrhnout nutnost udělení souhlasu se jmenováním předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu při jejich jmenování prezidentem republiky, případně ve smyslu Sněmovního tisku č. 359, aby byl předseda a místopředseda Nejvyššího soudu jmenován prezidentem republiky na návrh Senátu. Prezident republiky jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu bez nutnosti kontrasignace předsedy vlády a chybí tedy prvek kontroly další mocí (Senát jako představitel moci zákonodárné) nebo její složkou (kontrasignace předsedy vlády jako představitele jiné složky moci výkonné).

Dále lze diskutovat udělení souhlasu Senátu se jmenováním soudců všech dalších soudů prezidentem, opět jako opatření kontroly moci výkoné reprezentované prezidentem mocí zákonodárnou – Senátem. V této souvislosti lze odkázat například na postavení senátu amerického kongresu, který vyslovuje souhlas se jmenováním všech soudců amerických federálních soudů. Je však skutečností, že situace v českém právním řádu je odlišná v tom, že zatímco soudce ústavního soudu navrhuje prezident a soudci jsou jmenováni se souhlasem Senátu bez spolupodpisu předsedy vlády, soudci obecných soudů jsou jmenováni na návrh vlády prezidentem republiky s kontrasignací předsedy vlády. Postavení Senátu vůči moci soudní by tak mělo být zachováno v rozsahu souhlasu se jmenováním soudců Ústavního soudu a případně souhlasu se jmenováním předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.

15.3 Úprava procesu ústavní žaloby na prezidenta republiky

V souladu s návrhem Sněmovního tisku č. 506 lze podpořit návrh na úpravu procesu ústavní žaloby na prezidenta republiky, kdy by k jejímu podání byly oprávněny samostatně obě komory, tedy jak Poslanecká sněmovna, tak Senát, při požadavku dosažení kvalifikované většiny. Za vhodnou kvalifikovanou většinu lze pak požadovat třípětinovou většinu přítomných případně všech senátorů, respektive poslanců. Možností podat samostatně ústavní žalobu buď Senátem, nebo Poslaneckou sněmovnou dojde k posílení kontroly přímo voleného

prezidenta republiky ze strany orgánů moci zákonodárné a k zachování vyváženosti rozdělení státní moci.

15.4 Rozšíření pravomocí v zahraniční politice

Po vzoru zahraničních úprav, zejména senátu amerického kongresu, lze doporučit rozšíření pravomocí Senátu v oblasti zahraniční politiky²⁵⁰ jako politiky dlouhodobé povahy, která reprezentuje Českou republiku v zahraničí a je vhodné eliminovat nevyváženosti a výkyvy na politické scéně, které mohou nastat v Poslanecké sněmovně a které mohou snižovat prestiž státu v zahraničí.

Zejména lze navrhnout obdobné oprávnění Senátu alespoň projednat (pokud ne přímo požadavek vyslovit souhlas) s nominacemi do orgánů Evropské unie, tak jak je v současné době stanoveno pro Poslaneckou sněmovnu. Vláda by tedy měla povinnost předkládat Výboru pro evropské záležitosti k projednání personální nominace na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace od orgánů Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj za Českou republiku. O nominacích by vláda mohla rozhodnout až po jejich projednání.

Obdobný mechanismus, tedy požadavek minimálně na předchozí projednání (případně požadavek přímo vyslovit souhlas) Senátu lze navrhnout, např. po vzoru postavení senátu amerického kongresu, se jmenováním velvyslanců a vysokých představitelů ČR v mezinárodních organizacích.

Z obecného pohledu jde opět o opatření kontroly moci výkonné (prezident republiky anebo vláda) představitelem moci zákonodárné (Senát).

15.5 Rozšíření pravomocí vůči dalším státním orgánům

V rámci kontroly moci výkonné (prezident republiky) lze v souladu s návrhem Sněmovního tisku č. 506 navrhnout, po vzoru požadavku na vyslovení souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu, aby byli prezidentem republiky jmenováni členové Bankovní rady České národní banky se souhlasem Senátu, případně aby se podíleli na jmenování členů Bankovní rady České národní banky jiným způsobem (viz. např. návrh Sněmovního tisku č. 359).

²⁵⁰ Zahraniční politiku jako takovou naplňuje vláda.

Dále lze navrhnout, aby byl požadavek na souhlas se jmenováním prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu převeden z Poslanecké sněmovny na Senát, jako na revizní a kontrolní složku zákonodárné moci.

Senát by měl rovněž získat oprávnění zřizovat vyšetřovací komise, k prošetření věcí veřejného zájmu. Lze argumentovat, že právo zřídit vyšetřovací komisi by mělo náležet pouze Poslanecké sněmovně, která je odpovědná vládě a která vládu kontroluje. Věci veřejného zájmu však mohou být mnohem širší než aktuální agenda vlády a možnost jejich prošetření může být velmi přínosná pro výkon dalších pravomocí a působností Senátu. Senát může mít rovněž rozsáhlejší časový prostor, a případně i odbornost a expertizu vyšetření věcí veřejného zájmu uskutečnit, kdy není pod tlakem projednávání nových návrhů zákonů a dalších aktivit v oblasti každodenní agendy Poslanecké sněmovny. Právní rámec ustavení a práce vyšetřovací komise by odpovídaly postavení vyšetřovací komise zřízené Poslaneckou sněmovnou, jak je upraveno v článku 48 a 49 Zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Senát by měl být oprávněn volit společně s Poslaneckou sněmovnou alespoň část, ne-li všechny, členy mediálních rad.

Konečně lze navrhnout, aby byli jmenováni profesori pouze se souhlasem Senátu; jde opět o kontrolní oprávnění moci zákonodárné (Senát) vůči moci výkonné (prezident republiky). Prověřování kandidátů na profesora by pak probíhalo obdobným způsobem, jako v případě kandidátů na soudce Ústavního soudu.

Závěr

Jaký Senát?

Zpracovatel této rigorózní práce zastává názor, že bikameralismus v České republice pevně zakotvil a úvahy ohledně případného zrušení Senátu již nejsou aktuální; je třeba se zaměřit na otázku „Jaký Senát?“, i s odkazem na slova bývalého předsedy italského Senátu Niccolo Mancina: *„Dvoukomorový systém je nejlepším možným parlamentním systémem, kterým lze vládnout ve složité společnosti – a nejen proto, že umožňuje takové zastoupení, jež zaručuje vyjádření velkého počtu prvků, z nichž se skládá daná země, ale také proto, že umožňuje hlubší politickou diskusi a lepší projednávání zákonů,“* k čemuž dodává bývalý prezident rakouské Spolkové rady prof. Herbert Schambeck: *„... ani několikanásobné čtení návrhu zákona v jedné komoře nenahradí myšlení, spoluposuzování a spolurozhodování druhé komory.“*

Je tedy třeba kultivovat pravomoci i fungování Senátu tak, aby si postupně vydobyl co nejsilnější místo v ústavním systému České republiky a v praktickém veřejném a politickém životě.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

GERLOCH, Aleš; HŘEBEJK Jiří; ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. 423 s. ISBN 80-720-1606-7.

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 2004. 795 s. ISBN 80-720-1466-8.

KLOKOČKA, Vladimír; WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 2005. 335 s. ISBN 80-720-1556-7.

KYSELA, Jan. *Senát Parlamentu České republiky v historickém a mezinárodním kontextu: Příspěvek ke studiu dvoukomorových soustav*. Praha: Parlament České republiky, 2000, 183 s.

KYSELA, Jan. *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvoukomorových parlamentů*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 630 s. ISBN 80-86432-89-0.

KYSELA, Jan. *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. In: *Sborník příspěvků k 10. výročí ustavení Senátu Parlamentu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 286 s. ISBN 80-86861-99-6.

KYSELA, Jan, ed. *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016. 335 s. ISBN 978-80-7502-166-3.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015. 1152 s. ISBN 978-80-7502-084-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

SUCHÁNEK, Radovan. *Senát v ústavním systému České republiky*, Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2000.

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*, 2. vydání, Praha: Linde, 2008. 480 s. ISBN 978-80-7201-689-4

ŠIMÍČEK, Vojtěch; SUCHÁNEK, Radovan a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. 1536 s. ISBN 978-80-7201-814-7.

2. Internetové zdroje:

Výroční zprávy 2000, 2014, 2015, 2016. In Senát Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z www.senat.cz

Jednání a dokumenty. In Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z www.psp.cz

Volby do Senátu v letech 1996–2016 a srovnání s volbami do Poslanecké sněmovny v tomto období a volební účast ve volbách do Poslanecké sněmovny a do Senátu, do obecních zastupitelstev, do krajských zastupitelstev a do Evropského parlamentu po dobu existence Parlamentu České republiky. In volby.cz [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z www.volby.cz

Aktueller Sitzplan. In Republik Österreich Parlament [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z <https://www.parlament.gv.at>

United Kingdom Parliament. In Parliament.uk [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z www.parliament.the-stationery-office

Members of Congress. In Govtrack [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z <https://www.govtrack.us/congress/members>

3. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném a účinném znění.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném a účinném znění.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném a účinném znění.

Zákon č. 157/1994 Sb., o státních vyznamenáních České republiky, ve znění účinném od 29. 7. 1994.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném a účinném znění.

Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, v platném a účinném znění.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, v platném a účinném znění.

Zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném a účinném znění.

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, v platném a účinném znění.

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném a účinném znění.

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, v platném a účinném znění.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 14. ledna 2001, sp. zn. Pl. US 42/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. června 2007, čj. 5 Ca 127/2006-122.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197.

Usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 27. března 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

Příloha č. 1

Přehled jednokomorových a dvoukomorových parlamentů v globálním kontextu

AFRIKA		AMERIKA		ASIE		EVROPA		OCEANIE	
Unikameralismus	Bikameralismus	Unikameralismus	Bikameralismus	Unikameralismus	Bikameralismus	Unikameralismus	Bikameralismus	Unikameralismus	Bikameralismus
Angola	Alžírsko	Anguilla	Argentina	Bangladéš	Afghánistán	Albánie	Belgie	Guam	Americká Samoa
Benin	Botswana	Aruba	Bahamy	Čína	Bahrjín	Andorra	Bělorusko	Kiribati	Austrálie
Burkina Faso	Burundi	Kajmanské ostrovy	Barbados	Indonésie	Bhútán	Arménie	Bosna a Hercegovina	Maršalovy ostrovy	Fidži
Čad	Demokratická republika Kongo	Kostarika	Belize	Irak		Azerbajdžán	Česká republika	Mikronésie	Palau
Džibutsko	Egypt	Kuba	Bermudy	Írán	Filipíny	Bulharsko	Francie	Nauru	
Eritrea	Etiopie	Ekvádor	Bolívie	Israel	Indie	Chorvatsko	Irsko	Nový Zéland	
Gambie	Gabon		Brazílie	Jižní Korea	Japonsko	Kypr	Itálie	Papua Nová Guinea	
Ghana	Jihoafrická republika	El Salvador	Dominikánská republika	Katar	Jemen	Dánsko	Německo*	Samoa	
Guinea	Jižní Súdán	Guatemala	Grenada	Kuvajt	Kambodža	Estonsko	Nizozemsko	Šalamounovy ostrovy	
Guinea-Bissau	Keňa	Guyana	Haiti	Kyrgyzstán	Kazachstán	Finsko	Polsko	Tonga	
Kamerun	Kongo	Honduras	Chile	Laos	Malajsie	Recko	Rakousko	Tuvalu	
Kapverdy	Lesotho	Nikaragua	Jamaika	Libanon	Omán	Maďarsko	Rumunsko	Vanuatu	
Komory	Libérie	Panama	Kanada	Maledívy	Pákistán	Island	Rusko		
Libye	Madagaskar	Peru	Kolumbie	Mongolsko	Tadžikistán	Kosovo	Spojené království		
Malawi	Maroko	Svatý Vincenc	Mexiko	Nepál	Thajsko	Litva	Španělsko		
Mali	Mauretánie	Surinam	Paraguay	Saúdská Arábie	Uzbekistán	Lichtenský	Švýcarsko		
Mauricius	Namibie	Venezuela	Portoriko	Severní Korea		Lotyšsko			
Mozambik	Nigérie		Spojené státy americké	Singapur		Lucembursko			
Niger	Rwanda		Svatá Lucie	Spojené arabské emiráty		Makedonie			
Pobřeží slonoviny	Somálsko		Trinidad a Tobago	Sri Lanka		Malta			
	Súdán		Uruguay	Sýrie		Moldávie			
Rovníková Guinea	Svazijsko			Tchaj-wan		Černá hora			
Senegal	Tunisko			Timor		Norsko			
Sierra Leone	Zimbabwe			Turkmenistán		Portugalsko			
Tanzanie				Vietnam		San Marino			
Togo						Srbsko			
Uganda						Slovensko			
Zambie						Slovinsko			
						Švédsko			
						Turecko			
						Ukrajina			

* Německou Spolkovou radu, která je tvořena zástupci více jednotlivých spolkových zemí, je možno považovat za hybridní orgán na pomezí unikameralního a bikameralního systému.

Shrnutí/Abstrakt

Téma práce: Jaký Senát? Postavení Senátu v ústavním systému České republiky

Rigorózní práce na téma „Jaký Senát? Postavení Senátu v ústavním systému České republiky“ (dále rovněž jen „práce“) diskutuje postavení a fungování Senátu České republiky. Záměrem této práce je vyzdvihnout základní principy dvoukomorových parlamentů, zmínit historii dvoukomorových struktur v moderní historii Československa a České republiky, popsat hlavní principy fungování druhých/horních komor v ústavních systémech, které mohou být pro český Senát inspirací, popsat principy zakotvení, fungování a pravomocí současného Senátu České republiky, včetně dosavadních návrhů na úpravu postavení Senátu v ústavním systému. Záměrem práce je rovněž zvážit způsoby, kterými by bylo možno posílit postavení Senátu v ústavním a politickém systému České republiky, navrhnout konkrétní úpravy pravomocí Senátu s cílem posílení jeho postavení tak, aby byl Senát respektován nejen politickými reprezentacemi, ale rovněž odbornou a veřejností a občany České republiky.

Po úvodních ustanoveních se část první zabývá základními principy ústavně právního zakotvení Senátu a jeho historickým vývojem od založení prvního českého Senátu v roce 1920 do ustavení současného Senátu českého parlamentu v roce 1996.

Část druhá diskutuje koncept bikameralismu, a to včetně důvodů a funkcí druhých komor Parlamentu a typů dvoukomorových systémů. V této části práce je diskutováno několik příkladů dvoukomorových systému, konkrétně ústavně právní pozice senátu v ústavních systémech USA, Velké Británie, Francie, Německa a Rakouska.

Část třetí se zaměřuje na praktické aspekty fungování dvoukomorového uspořádání v Českém Parlamentu. Věnuje se rozdílům ve volebních systémech do obou komor, složení a funkčním obdobím komor, rolím dolní a horní komory v legislativním procesu a konečně zákonným opatřením, která jsou přijímána pouze Senátem.

Část čtvrtá reviduje vztah mezi českým Senátem a výkonnou mocí v rámci ústavněprávního systému České republiky. Zabývá se vztahem mezi Senátem a prezidentem České republiky, včetně role Senátu v přímé prezidentské volbě. Je rovněž zváženo postavení Senátu vůči vládě České republiky.

Část pátá se zabývá vztahem českého Senátu a soudní moci v rámci českého ústavního systému. Zmiňuje vztah s obecnými soudy, důraz je však kladen na vztah mezi Senátem a Ústavním soudem České republiky, a to zejména v souvislosti s rolí Senátu při jmenování soudců Ústavního soudu.

Část šestá se věnuje postavení Senátu vůči dalším vrcholovým státním orgánům, jako je Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad veřejného ochránce práv, Česká národní banka a Úřad na ochranu osobních údajů.

Část sedmá se pak věnuje detailům zákonodárného procesu a dalších rozhodovacích procesů, ve kterých je Senát zapojen, včetně přijímání tzv. zákonných opatření, přijímání mezinárodních smluv, projednávání záležitostí Evropské unie, projednávání záležitostí v oblasti bezpečnosti a právo Senátu na informace a vysvětlení. Tato část se rovněž zabývá vnitřní organizací Senátu, a to včetně postavení předsedy a místopředsedů Senátu, komisí a výborů Senátu, peticemi podanými veřejností a veřejnými slyšeními Senátu.

Část osmá se věnuje faktické roli Senátu v legislativním procesu ve vybraných obdobích, konkrétně v období po ustavení Senátu (1996–2000) a v poslední době (2010–2016).

V části deváté se pojednávají výsledky voleb do Senátu v letech 2010–2016, včetně srovnání s výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, dolní komory parlamentu.

Část desátá se zabývá volební účastí v rámci České republiky v parlamentních, krajských a místních volbách a rovněž ve volbách do Evropského parlamentu.

V části jedenácté jsou diskutovány příklady nově založených politických hnutí a jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně a v Senátu, se zaměřením na Věci veřejné a Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury.

Část dvanáctá pojednává návrhy na úpravy postavení Senátu v České republice, které jsou navrhovány Komisí Senátu pro Ústavu České republiky, tak jak jsou obsaženy v Senátním tisku č. 84, a dále návrhy obsažené v poslaneckém návrhu – sněmovním tisku č. 359 a rovněž návrhy obsažené ve vládním návrhu ústavního zákona, kterým se mění Ústava České republiky (Sněmovní tisk č. 506).

V části třinácté jsou obsaženy některé poznámky k věcem volební účasti, legislativní aktivity Senátu, zastoupení politických stran v Senátu ve srovnání s Poslaneckou sněmovnou v souvislosti se stabilitou české politické scény a zapojení Senátu do přezkumu zákonů Ústavního soudu.

Kapitola čtrnáctá obsahuje obecné poznámky ohledně posílení postavení Senátu v rámci ústavního systému České republiky, včetně aktivní role v rámci legislativního procesu a vůči Poslanecké sněmovně, otázky regionalismu Senátu, diskuse koncepčních otázek veřejného zájmu a další.

Část patnáctá konečně navrhuje úpravy postavení Senátu v rámci ústavního systému České republiky a jeho práv a kompetencí, a to v oblastech legislativního procesu, posílení pravomocí Senátu vůči moci soudní a dalším orgánům, a rovněž v oblasti zahraniční politiky České republiky.

Závěrem autor této práce vyjadřuje přesvědčení, že Senát potvrdil svoji roli v ústavním systému České republiky a prokázal svůj význam zejména v oblastech zlepšení legislativního procesu a tvorby práva, dohledu nad ústavností přijímaných zákonů, projednávání a řešení evropské problematiky, dodržování stability politického systému, zapojení nezávislých osobností do veřejné problematiky, a dalších. Senát však potřebuje pokračovat ve své práci a v mnoha ohledech zdokonalit své fungování, tak aby získal postavení vysoce respektovaného veřejného orgánu v rámci ústavního a politického systému České republiky.

Klíčová slova:

Senát, Parlament, Ústava, Poslanecká sněmovna, bikameralismus, komora, vláda, prezident, ústavní systém

Summary/Abstract

Title of the Thesis: **What Senate? – Position of Senate in the Constitutional System of the Czech Republic**

The thesis „What Senate? – Position of Senate in the Constitutional System of the Czech Republic“ (hereinafter also the „Thesis“) discusses the legal position and functioning of the Senate of the Czech Republic. The objective of the Thesis is to highlight the basic principles of the concept of bicameral legislative bodies; mention the history of bicameral structures in the modern history of Czechoslovakia and the Czech Republic; describe the main principles of functioning of the second/high chambers in constitutional systems which could be inspirational for the Czech Senate; describe the principles of establishment, functioning and competencies of the current Senate of the Czech Republic, including the proposals for amendments of the Senate constitutional position made in the past. Furthermore, to consider the ways in which it would be possible to strengthen the position of the Senate in constitutional and political systems of the Czech Republic; suggest specific amendments to the Senate competencies aiming to ensure its position in order for the Senate to be respected not only by the political representatives, but also professional representatives as well as the general public of the Czech Republic.

After the introductory provisions, the provisions of Part 1 of the Thesis address the fundamental principles of constitutional and legal establishment of the Senate and its historical developments from establishing the first Czech Senate in 1920 until creation of the current Senate of the Czech Parliament in 1996.

In Part 2 of the Thesis, the concept of bicameralism is discussed, including the reasons and functions of the second chambers of Parliament and types of bicameral structures. Several examples of bicameral systems are discussed, namely the legal and constitutional positions of the Senate within the constitutional systems of the United States of America, Great Britain, France, Germany and Austria.

Part 3 of the Thesis focuses on practical elements of application of bicameral arrangements in the Czech Parliament. It discusses the differences in election systems in both chambers, composition and terms of the chambers, the roles of the lower and upper chamber

in the legislative process and finally the Legal Acts adopted solely by the Senate („*Zákonná Opatření*“).

Part 4 of the Thesis follows to review the relationship of the Czech Senate with the executive branch under the constitutional system of the Czech Republic. The relationship between the Czech Senate and the President of the Czech Republic is discussed, including the role of Senate in the direct presidential elections. The position of the Senate towards the government of the Czech Republic is noted as well.

Part 5 concentrates on the relationship of the Czech Senate with the judicial branch under the Czech constitutional system. The relationship with the ordinary courts is mentioned, but the focus is placed on the relationship of the Senate and the Constitutional Court of the the Czech Republic, in particular the role of the Senate in appointing the Constitutional Court judges.

In Part 7, the Senate position towards other supreme bodies is reviewed, including that of the Supreme Audit Office, the Ombudsman Office, the Czech National Bank and Private Data Protection Office.

Part 8 of the Thesis discusses the details of the law-making process and other decision making processes in which the Senate is involved, including adoption of Senate Legal Acts („*Zákonná opatření*“), adoption of International Treaties, discussion of the European Union matters; discussion of security matters and the right of the Senate members for information and explanation. This chapter also attends to Senate's internal organisation, including the position of the chairman and vice chairman of the Senate; the Senate Commissions and Sub-commissions; Petitions filed by the general public and the Senate Public Hearing.

Chapter 8 of the Thesis looks into the factual role of the Senate in the legislative process in the period after creation of the Senate (1996–2000) and more recently (2010–2016).

In Chapter 9, the Senate election within 2010–2016 is discussed and compared with the election to the Chamber of Deputies, the lower house of the Czech Parliament.

Chapter 10 of the Thesis describes the election participation within the existence of the Czech Republic in parliamentary, regional and municipal elections as well as the elections to the European Parliament.

In Chapter 11, newly established political movements and their representation in the Chamber of Deputies and the Senate are discussed. The focus is on the Public Affairs „*Věci veřejné*“ movement as well as the Tomio Okamura movement for direct democracy („*Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury*“).

Chapter 12 covers the amendments of the position of the Senate of the Czech Republic suggested be made by (i) the Senate Commission on the Czech Constitution, as embodied in the Senate Print (Senátní Tisk) No. 84; (ii) further the amendments included in the proposal by members of the chamber of deputies, the Chamber of Deputies Print (Sněmovní Tisk) No. 359, (iii) and further the amendments included in the government proposal of constitutional act of law which shall amend the Constitution of the Czech Republic, the Chamber of Deputies Print (Sněmovní Tisk) No. 506.

In chapter 13, several conclusive overview remarks are made on the topic of election participation, legislative initiative of the Senate and representation of the political parties in the Senate in comparison with the Chamber of Deputies and stability on the Czech political scene.

Part 14 of the Thesis offers general comments on strengthening the Senate position within the Constitutional system of the Czech Republic, including the active role in the legislative proces and towards the Chamber of Deputies; regionalism of the Czech Senate, discussion of conceptual issues of public interest and other.

In Part 15 of the Thesis, the author's suggestions for the changes in the Senate position within the Constitutional System of the Czech Republic and its rights and competencies are suggested, in the areas of legislative process, strengthening the Senate powers towards the judiciary and executive bodies, as well as in the foreign policy of the Czech Republic.

In conclusion, the author of the Thesis is convinced that the Senate has confirmed its role in constitutional system of the Czech Republic and has proven itself especially in the areas of improving the legislative process and law making, guarding the constitutionality of

laws; attending to EU matters, keeping stability in the political system; involving independent personalities in public affairs, and other. The Senate, however, needs to continue to work and improve in many respects to achieve a position of a highly respected public body within the constitutional and political system of the Czech Republic.

Key words:

Senate, Parliament, Constitution, Chamber of Deputies, bicameralism, chamber, government, president, constitutional system